

ANALISA

1982—5

INDUSTRIALISASI DAN PEMBANGUNAN NASIONAL



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

ANALISA



Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

Pemimpin Redaksi/

Penanggung jawab : Kirdi DIPOYUDO

Dewan Redaksi : Daoed JOESOEF, Rufinus LAHUR, J. PANGLAYKIM, A.M.W. PRANARKA, Pande Radja SILALAH, M. Hadi SOESASTRO, Harry TJAN SILALAH, Jusuf WANANDI dan Rin Purwani BUDI

Redaksi Pelaksana : Kirdi DIPOYUDO, Rin Purwani BUDI

STT: S.K. Menpen R.I. No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978, tanggal 28-8-1978
ISSN 0126-222X

Redaksi : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Telepon 356532-5

Tata Usaha : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat, Telepon 349489

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

PENGANTAR REDAKSI	390
INDUSTRIALISASI DALAM RANGKA PEMBANGUNAN NASIONAL	
<i>Soedjono HOEMARDANI</i>	393
TINJAUAN STRATEGIS MENGENAI INDUSTRIALISASI	
<i>Ali MOERTOPO</i>	402
PENGEMBANGAN INDUSTRI DALAM PELITA III	
<i>A.R. SOEHOED</i>	427
PENANAMAN MODAL DAN INDUSTRIALISASI	
<i>SUHARTOYO</i>	456
POLA DAN STRUKTUR INDUSTRI: PERBANDINGAN ANTARA INDONESIA DAN NEGARA-NEGARA BERKEMBANG TERUTAMA DI KAWASAN ASEAN	
<i>Basri HASANUDDIN</i>	466
BEBERAPA POKOK PIKIRAN TENTANG PERANAN SWASTA DALAM PROSES INDUSTRIALISASI	
<i>Benjamin A. SURIADJAYA</i>	481

PENGANTAR REDAKSI

Proses industrialisasi pada akhirnya memerlukan konsensus nasional karena pembangunan industri mempunyai tujuan-tujuan yang luas namun bulat dan terpadu. Dalam perencanaan dan penanganan pelaksanaannya diperlukan koordinasi yang utuh. Sebagaimana telah ditekankan oleh Bapak Presiden, pembangunan industri hendaknya dikembangkan secara terpadu, baik dalam lingkungan sektor industri sendiri maupun dalam hubungannya dengan sektor-sektor lain. Sebab pembangunan sektor industri tidak hanya erat kaitannya dengan kemampuan penyediaan bahan baku namun juga dengan sektor-sektor lain seperti pertanian, peternakan dan perikanan, pertambangan, konstruksi, perdagangan, keuangan dan perbankan, perhubungan, pendidikan dan tenaga kerja.

Pembangunan industri harus diarahkan agar mempunyai akibat positif yaitu dengan membuka kemungkinan bagi berkembangnya sektor-sektor lain dalam kegiatan ekonomi dan munculnya kegiatan-kegiatan ekonomi baru yang menunjang dan menampung hasil industri. Peningkatan jalinan keterkaitan berbagai sektor dalam proses industrialisasi menyebabkan masalah pembangunan industri menjadi masalah besar dan menyangkut ruang lingkup yang sangat luas. Kompleksitas masalahnya tampak jelas bila diperhatikan bahwa setiap usaha untuk menghasilkan buah pemikiran harus dan mutlak dilakukan dalam kerangka strategi pembangunan nasional. Strategi industrialisasi dalam rangka pembangunan nasional perlu mencakup dua elemen pokok yaitu untuk mengurangi kelemahan dan kerawanan struktural di sektor industri dan untuk merombak pola dan struktur perdagangan internasional kita. Dalam konsepsi GBHN, pembangunan jangka panjang sampai terbentuknya landasan bidang ekonomi untuk mencapai tujuan nasional meliputi lima sampai enam Repelita. Keberhasilan yang telah dicapai dalam usaha industrialisasi dalam Repelita-Repelita yang telah lalu pada gilirannya menimbulkan problema baru. Pembangunan pada hakikatnya menginginkan terjadinya perubahan, dan setiap perubahan selalu membawa permasalahan baik yang bersifat langsung maupun tidak langsung. Karena pembangunan nasional telah

menjadi pilihan eksistensi kita, maka tidak ada pilihan lain: tantangan-tantangan harus dihadapi dan dengan demikian industrialisasi harus terus ditingkatkan.

Dalam rangka usaha menyumbangkan pemikiran mengenai industrialisasi dalam pembangunan nasional, ANALISA bulan ini mengetengahkan beberapa pemikiran yang diharapkan dapat merangsang timbulnya pemikiran-pemikiran yang lebih luas untuk peningkatan industri Indonesia. Tulisan-tulisan dalam ANALISA ini memiliki dimensi yang luas karena merupakan hasil analisa para penulis dengan latar belakang yang berbeda-beda dan telah dijadikan makalah pada Seminar Industrialisasi Dalam Rangka Pembangunan Nasional yang diselenggarakan oleh CSIS.

"Industrialisasi Dalam Rangka Pembangunan Nasional," merupakan buah pemikiran Soedjono HOEMARDANI yang mengawali ANALISA bulan ini. Pembangunan nasional adalah masalah strategi, demikian pula industrialisasi sebagai bagian dari pembangunan nasional juga merupakan masalah strategi yang penanganannya memerlukan pemikiran-pemikiran yang bersifat strategis. Industrialisasi dalam kegiatan ekonomi sejak Orde Baru telah memberikan sumbangan besar terhadap pencapaian tujuan tiap tahap pembangunan yang ada. Perkembangan-perkembangan tersebut kemudian menimbulkan permasalahan baru yang berinti pada penggerakan semua potensi yang ada demi tercapainya akselerasi dalam proses industrialisasi sebagai tulang punggung perekonomian Indonesia.

Ali MOERTOPO dalam tinjauan strategisnya mengenai industrialisasi dalam rangka pembangunan nasional bermaksud untuk mempertegas tantangan-tantangan yang dihadapi oleh sektor industri yang diharapkan akan menjadi amat penting dalam sepuluh hingga limabelas tahun mendatang. Ditinjau dari perspektif jangka panjang, masalah operasional utamanya adalah bagaimana menjamin agar pertumbuhan sektor industri juga disertai dengan perubahan struktur industri, dengan demikian dapat dicapai struktur ekonomi yang seimbang. Pengalaman masa lampau menunjukkan bahwa pertumbuhan pesat saja di sektor industri ternyata belum menjamin tercapainya struktur ekonomi yang seimbang, oleh sebab itu perlu dilakukan usaha untuk mengisi kekosongan-kekosongan struktural di sektor industri.

A.R. SOEHOED dalam karangan ketiga ANALISA bulan ini, menyoroti pengembangan industri dalam Pelita III. Uraianannya menunjukkan prioritas-prioritas yang menjadi pokok sasaran bagi pengembangan industri pada Pelita III dan Pelita-Pelita lebih lanjut. Walaupun pokok sasaran masa sekarang terletak terutama pada pembangunan industri dasar dan pengolahan bahan alam menjadi bahan baku industri, di samping berbagai persiapan ke arah industri permesinan; sudah barang tentu asas Trilogi Pembangunan tetap men-

dapat perhatian utama. Pada dasarnya, industri menghidupkan usaha lain, semakin mendasar industrinya, semakin lebar daya pengembangannya.

Dalam karangan selanjutnya, SUHARTOYO mengupas masalah penanaman modal dan industrialisasi. Tersedianya potensi ekonomi yang cukup kuat di samping kebutuhan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi mengharuskan adanya industrialisasi. Agar penanaman modal dalam rangka PMA atau PMDN berperan lebih berarti dalam memenuhi kebutuhan investasi di bidang tersebut untuk pembangunan selanjutnya memang diperlukan penggalakan promosi. Minat PMA dan PMDN masih perlu diarahkan dan difokuskan pada cabang-cabang industri tertentu dengan cara penentuan prioritas dan didorong dengan cara penciptaan iklim usaha yang memadai.

Basri HASANUDDIN dalam karangan kelima ANALISA bulan ini, membahas pola dan struktur industri di kawasan ASEAN. Berturut-turut akan ditinjau pola dan struktur industri di kawasan ASEAN dan bagaimana pola tersebut mengalami perubahan; perbandingan hasil-hasil industrialisasi di kawasan tersebut yang pada umumnya menganut strategi "inward oriented" dengan negara-negara Asia Timur lainnya yang menganut "outward oriented" (perbandingan ini dilihat dari konteks "growth with equity"). Program industrialisasi yang dilaksanakan oleh negara-negara itu telah berhasil mengubah baik struktur ekonomi maupun struktur perdagangan luar negerinya.

Karangan terakhir bulan ini ditulis oleh Benjamin A. SURIADJAYA yang meninjau perkembangan industri manufaktur dengan tekanan pada peranan sektor swasta. Pada tahun 1971, peranan industri manufaktur dalam GDP sekitar 8,8% dan kemudian meningkat menjadi 14,3% pada tahun 1980. Kiranya masih diperlukan penciptaan iklim yang sehat bagi pertumbuhan investasi swasta yang banyak dipengaruhi oleh kemantapan kondisi usaha; pemberian insentif, bimbingan dan pengarahannya serta tersedianya informasi yang memadai.

INDUSTRIALISASI DALAM RANGKA PEMBANGUNAN NASIONAL*

Soedjono HOEMARDANI

Pembangunan nasional telah menjadi putusan politik rakyat Indonesia. Keputusan tersebut telah pula dikukuhkan secara konstitusional, yaitu sebagai bagian pokok dari Garis-garis Besar Haluan Negara yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pembangunan nasional secara konsepsional merupakan salah satu sendi di dalam strategi nasional kita. Sebagaimana kita ketahui, strategi nasional yang telah menjadi pilihan bangsa kita terdiri dari tekad untuk melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen dan tekad untuk melaksanakan pembangunan nasional secara berencana, bertahap, semesta dan terpadu.

Pembangunan nasional, sebagai pilihan eksistensi bangsa kita saat ini maupun sebagai persiapan untuk menghadapi tantangan-tantangan di masa mendatang dalam rangka mengemban kelangsungan hidup bangsa dan negara ini, adalah suatu masalah strategi. Dengan demikian maka industrialisasi sebagai bagian dari pembangunan itu juga merupakan suatu masalah strategi yang untuk penanganan dan pengembangannya memerlukan pemikiran-pemikiran yang sifatnya strategis. Maka itu, seminar yang diselenggarakan ini tidaklah dimaksudkan untuk membahas masalah industrialisasi sebagai masalah industrialisasi semata-mata, akan tetapi yang ingin dibahas dan dipelajari adalah masalah industrialisasi sebagai bagian dari pembangunan nasional. Dengan kata lain: kita ingin membahas dan mempelajari industrialisasi sebagai bagian dari strategi nasional.

*Diambil dari Pidato Pembukaan Seminar tentang Industrialisasi Dalam Rangka Pembangunan Nasional, yang diselenggarakan oleh CSIS, Jakarta, 10-12 Desember 1981. Bapak Soedjono HOEMARDANI adalah Inspektur Jenderal Pembangunan dan Ketua Kehormatan CSIS.

Dengan latar belakang pemikiran itu maka perlu dikemukakan bahwa diselenggarakannya seminar ini bukan pula karena anggapan bahwa kita masih belum mempunyai atau masih dalam tahap mencari-cari konsepsi yang jelas. Konsepsi itu sudah ada, dan itu dituangkan di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara.

Garis-garis Besar Haluan Negara memuat ketentuan mengenai Pola Dasar Pembangunan Nasional. Pola Dasar ini menjadi landasan bagi penyusunan Pola Umum Pembangunan Nasional dengan jangka waktu 25 sampai 30 tahun. Pada saat ini kita berada di tengah pelaksanaan Pelita Ketiga, sehingga dapat dikatakan bahwa kita sedang berada di tengah kurun waktu pelaksanaan pembangunan jangka panjang tersebut. Sebagaimana kita ketahui pembangunan jangka panjang itu dilaksanakan secara bertahap, dan tujuan tiap tahap pembangunan adalah untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan serta meletakkan landasan yang kuat untuk pembangunan tahap berikutnya.

Ditinjau dari segi usaha industrialisasi, pertumbuhan industri sejak Orde Baru telah memberikan sumbangan yang besar terhadap pencapaian tujuan tiap tahap pembangunan tersebut. Sebagai konsekuensi logis dari tekad Orde Baru untuk melaksanakan pembangunan nasional sebagai bagian dari konsep strategi dasarnya, dengan berpedoman kepada ketentuan-ketentuan Garis-garis Besar Haluan Negara, peranan industrialisasi dalam tahap-tahap pembangunan semakin menjadi penting, bahkan diharapkan bahwa pada akhirnya sektor industri itu akan menjadi tulang punggung dan dinamisator pembangunan di bidang ekonomi, dan karena itu juga akan mempunyai dampaknya terhadap pembangunan nasional secara menyeluruh.

Keberhasilan yang telah dicapai dalam usaha industrialisasi selama kurun waktu itu pada gilirannya menimbulkan problema baru. Hal ini memang sesuai dengan dalil pembangunan itu sendiri, yang pada hakikatnya menginginkan terjadinya perubahan, dan setiap perubahan akan selalu membawa permasalahan-permasalahan baik yang bersifat langsung maupun yang sifatnya tidak langsung. Kiranya perlu ditekankan bahwa problema itu sendiri tidak akan muncul sekiranya tidak terjadi keberhasilan. Maka itu munculnya problema tersebut lebih merupakan refleksi sukses dan bukan merupakan pertanda kegagalan.

Tidak ada pilihan lain kecuali bahwa kita harus menghadapi problema tersebut. Kita harus menjawab tuntutan-tuntutan baru. Pembangunan nasional telah menjadi pilihan eksistensi kita, dan dalam rangka itu tidak ada pilihan lain kecuali bahwa industrialisasi harus terus ditingkatkan. Apalagi karena tantangan-tantangan yang sekarang sudah kita rasakan dan akan men-

jadi semakin besar di dalam perkembangan di masa yang akan datang tidak saja timbul dari perkembangan di dalam negeri akan tetapi juga akan timbul dari perkembangan global. Dalam menghadapi dan menanggulangi kemungkinan-kemungkinan tersebut, kita tidak hanya harus cermat dan saksama, melainkan kita juga harus tetap waspada.

Dalam menghadapi perkembangan yang demikian itu, kiranya kita harus mencamkan amanat Bapak Presiden yang disampaikan oleh beliau pada Pembukaan Rapat Kerja Departemen Perindustrian pada tanggal 10 Juni 1981 di Istana Negara. Pada kesempatan itu Bapak Presiden mengemukakan bahwa: "pembangunan sektor industri harus berkembang bertahap, seirama dan serasi dengan pembangunan sektor lain dan perkembangan nasional masyarakat kita". Selanjutnya Bapak Presiden memberikan peringatan bahwa "tumbuhnya industri baru, jika tidak kita arahkan secara tepat, dapat menghambat tercapainya tujuan pembangunan dan bahkan dapat melumpuhkan sektor industri itu sendiri". Karena itu Bapak Presiden mengajak kita semua "untuk merenungkan kembali strategi pembangunan industri dalam kerangka strategi besar pembangunan nasional kita". Dan selanjutnya beliau menegaskan bahwa "tujuan-tujuan yang luas tetapi bulat dan terpadu dari pembangunan kita itu mengharuskan kita tidak boleh berpikir dan bertindak sendiri-sendiri atau berkotak-kotak".

Merenungkan kembali strategi pembangunan industri dalam kerangka strategi besar pembangunan nasional itulah merupakan pertimbangan utama dipilihnya tema seminar ini. Oleh karena itu seminar ini tidak dimaksudkan untuk mengadakan tinjauan atas aspek-aspek teknis semata-mata, karena mengenai hal-hal ini departemen-departemen yang bersangkutan akan lebih kompeten untuk melakukannya. Dalam pada itu sebagai telah dikemukakan di atas, maka kita tidak berpangkal atas anggapan bahwa strategi pembangunan yang ditempuh selama ini adalah kurang tepat. Strategi yang ditempuh pada masa lalu itu adalah langkah pilihan yang paling cocok sesuai dengan situasi dan kondisi yang berlaku.

Keberhasilan Orde Baru dalam membangun sektor industri tidak perlu diragukan lagi. Namun demikian, sebagaimana lazimnya dan seperti yang telah diutarakan di atas, dalam setiap perjuangan bangsa yang dinamis dan berhasil, pilihan langkah yang cocok dan tepat untuk tahap pembangunan tertentu belum tentu akan mendatangkan hasil yang baik pada tahap pembangunan berikutnya. Adakalanya usaha untuk mempertahankan momentum yang telah dicapai dalam kenyataannya akan menjadi lebih sukar dibandingkan dengan usaha untuk mencapai momentum itu sendiri, satu dan lain hal karena permasalahannya sudah menjadi jauh lebih kompleks dibandingkan dengan saat dicapainya momentum tersebut.

Khusus dalam hubungannya dengan pembangunan sektor industri, maka pada saat dimulainya usaha pembangunan oleh Orde Baru, keadaan perekonomian waktu itu pada umumnya masih agak berantakan sehingga perhatian perlu banyak dicurahkan pada usaha-usaha rehabilitasi dan stabilisasi ekonomi, sedangkan sektor industri sendiri praktis belum berdaya. Keadaan sekarang jauh berlainan. Perekonomian Indonesia sudah jauh lebih mantap dan kuat, dan mampu untuk mencapai stabilitas yang dinamis, dengan laju pertumbuhan tahunan yang secara terus menerus dipertahankan pada tingkat yang menggembirakan dan dapat dibanggakan. Industri-industri yang tadinya belum ada sekarang sudah banyak bertumbuhan.

Di samping itu, dan yang lebih penting lagi, kita semakin menjadi sadar bahwa Indonesia adalah negara besar, serta mempunyai potensi dan kemampuan untuk mencapai kekuatan ekonomi dengan sektor industri yang menjadi tulang punggungnya. Tahap pembangunan yang sudah dicapai di sektor industri telah memungkinkan dilakukannya usaha-usaha konsolidasi sehingga akan tercapai optimalisasi dalam penggunaan kapasitas produksi, yang pada gilirannya akan memungkinkan dicapainya rasionalisasi dalam pembangunan industri selanjutnya. Dengan tercapainya optimalisasi dan rasionalisasi, maka akan dapat dicapai pula akselerasi dalam proses industrialisasi, sehingga pada akhir Repelita Kelima, dan tidak perlu menunggu dilampauinya Repelita Keenam, mungkin sudah dapat dicapai struktur ekonomi yang seimbang, ialah struktur ekonomi dengan titik berat kekuatan industri yang didukung oleh bidang pertanian yang kuat.

Apa yang dikemukakan di atas bukanlah permainan kata-kata secara berlebihan, dengan menengahkan khayalan-khayalan muluk. Semuanya itu didasarkan atas analisa terhadap apa yang telah dicapai oleh sektor industri pada khususnya dan keseluruhan perekonomian pada umumnya di satu pihak, dan potensi kekayaan serta sumber daya alam dan tenaga manusiawi di bumi pertiwi Indonesia di lain pihak.

Analisa terhadap faktor-faktor tersebut, dikaitkan dengan gejolak-gejolak dalam perekonomian dunia, akan menunjukkan bahwa Indonesia mampu dan mempunyai potensi untuk menjadi negara besar di bidang ekonomi. Persoalannya adalah apakah kita ingin dan mau untuk menjadi negara besar di bidang ekonomi, sedangkan penelaahan yang mendalam terhadap persoalan tersebut pada akhirnya akan menyinggung masalah pokoknya, yakni apakah kita mempunyai niat dan kebulatan tekad untuk menggerakkan semua potensi yang ada demi tercapainya akselerasi dalam proses industrialisasi, sebagai tulang punggung untuk menjadikan Indonesia menjadi negara seperti itu.

Sebelum meninjau masalahnya, dua pertanyaan pokok harus dijawab terlebih dahulu. Pertama, apakah akselerasi dalam proses industrialisasi itu sendiri perlu dan harus dilakukan. Dan kedua, apakah akselerasi mungkin dan dapat dilaksanakan.

Mengenai pertanyaan pertama, pendekatannya haruslah berdasarkan pada fakta dan bukan falsafah, pada data dan bukan dogma. Fakta dan data yang tersedia memang jauh dari sempurna: namun demikian, dalam garis besarnya masih dapat dipergunakan tanpa banyak mengubah secara substantif konklusi dasarnya.

Pada awal usaha pembangunan Orde Baru, sumbangan sektor industri terhadap pembentukan produk bruto nasional mencapai sedikit di atas 9%, sedangkan pada akhir Pelita Ketiga diproyeksikan akan mencapai kurang dari 13%. Kalau kecenderungan peningkatannya tetap dipertahankan, diperkirakan bahwa sumbangan sektor industri setelah dilampauinya Repelita Kelima dan Keenam baru akan mencapai di antara 15-20%. Maka dapat dipertanyakan apakah angka tersebut memenuhi kehendak Garis-garis Besar Haluan Negara untuk mencapai struktur ekonomi dengan titik berat kekuatan industri.

Jawabannya pasti tidak. Betapapun pesatnya laju pertumbuhan yang dicapai oleh sektor industri di masa lampau, tingkatnya masih belum cukup tinggi untuk dapat membawa perubahan struktur ekonomi yang berarti. Memang Garis-garis Besar Haluan Negara tidak menetapkan berapa persen seharusnya sumbangan sektor industri terhadap produksi nasional, sehingga ada angka yang nyata untuk dapat mengukur tercapainya titik berat kekuatan industri. Walaupun demikian tanpa adanya akselerasi dalam proses industrialisasi, sasaran jangka panjang Garis-garis Besar Haluan Negara kemungkinan besar tidak tercapai dalam kurun waktu yang telah ditetapkan.

Selama ini sumber dinamika pertumbuhan industri lebih banyak terletak pada usaha-usaha penggantian atau substitusi impor untuk produk-produk pada tahap terakhir proses produksi, terutama barang-barang konsumsi, walaupun usaha substitusi impor untuk hasil-hasil industri-industri yang lebih ke hulu sudah banyak dilakukan. Sukar diharapkan bahwa sumber dinamika tersebut akan dapat dipertahankan terus, terutama karena berkat keberhasilan yang telah dicapai maka peluang pasaran domestiknya menjadi semakin ciut sedangkan kemampuan untuk mengeksport hasil-hasil industri belum banyak berkembang.

Di samping itu, dan yang lebih bersifat fundamental, pola pertumbuhan tersebut cenderung untuk menjurus pada pelebaran struktur industri, tetapi

atas dasar pijakan landasan struktural yang dangkal dan sempit. Jalinan keterkaitan-keterkaitan yang ditimbulkannya, baik kaitan-kaitan antar industri maupun antara sektor industri dan sektor-sektor produksi lain dalam perekonomian, sifatnya minimal. Industri-industri yang tambah lebih banyak mempunyai hubungan-hubungan keterkaitan dengan industri-industri di luar negeri, bukan dengan industri-industri domestik. Khusus dalam hubungannya dengan industri-industri besar, menengah dan kecil, produk-produk yang dihasilkannya masih lebih bersifat kompetitif dan bukannya komplementer. Struktur industri pada dasarnya masih lemah dan rawan.

Pola pertumbuhan industri yang di waktu lalu telah membawa keberhasilan dikuatirkan bahkan akan memperbesar kerawanan sektor industri bila untuk masa yang akan datang masih tetap dipertahankan. Dengan demikian dirasakan perlu adanya orientasi baru dalam strategi pembangunan industri. Orientasi baru ini penting justru apabila kita berlandaskan pada konsepsi dasar Garis-garis Besar Haluan Negara. Orientasi baru tadi perlu dilakukan dalam perumusan strategi pelaksanaan operasionalnya, tetapi bukan dalam rangka pembentukan kerangka konseptual yang baru.

Khusus mengenai orientasi baru dalam strategi pembangunan industri ini, akan diungkapkan oleh Bapak Ali Moertopo, Ketua Kehormatan CSIS, pada waktu beliau membahas Tinjauan Strategis Mengenai Industrialisasi. Pemikiran-pemikiran itu dikemukakan sebagai suatu sumbangsih pemikiran kepada usaha mencapai kesejahteraan, kemajuan, dan kejayaan bangsa Indonesia. Dengan segala keterbatasan yang ada, diakui bahwa masih banyak kekurangan dan kelemahannya. Namun demikian, diharapkan bahwa melalui diskusi yang konstruktif dalam forum ini akan dicapai hasil-hasil yang akan membantu penyempurnaan pelaksanaan tugas kita sebagai Warga Negara Indonesia untuk berpartisipasi secara aktif dalam melangsungkan pembangunan nasional.

Masalahnya memang merupakan masalah besar, dan menyangkut ruang lingkup yang sangat luas. Kompleksitas permasalahannya kelihatan jelas sekali karena setiap usaha kita untuk menghasilkan buah pemikiran harus dan mutlak dilakukan dalam kerangka strategi besar pembangunan nasional kita. Berdasarkan pokok pikiran bahwa hakikat pembangunan nasional adalah pembangunan Manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia, maka orientasi baru dalam strategi pembangunan industri haruslah mampu memberikan hasil-hasil positif dalam mencapai tujuan pembangunan nasional untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila.

Maka dalam menyelenggarakan seminar ini, CSIS menganut pandangan bahwa industrialisasi saja tidak menjamin tercapainya tujuan nasional, tetapi

industrialisasi yang terarahkan secara tepat mutlak diperlukan dalam rangka mencapai tujuan nasional. Di balik pandangan ini, dengan penekanan pada kata-kata industrialisasi yang terarahkan, ada anggapan-anggapan tertentu.

Pertama, walaupun industrialisasi mencakup segala bentuk dan macam usaha pembangunan dan pengembangan industri, tidak semuanya sesuai dengan usaha pembangunan nasional. Timbulnya industri-industri baru yang hanya akan menghambat tercapainya tujuan pembangunan dan bahkan dapat melumpuhkan sektor industri sendiri tidak dibenarkan. Karena itu diperlukan proses industrialisasi yang terarah.

Kedua, walaupun industrialisasi tergantung pada inisiatif dan partisipasi masyarakat, diperlukannya industrialisasi yang terarah mengharuskan adanya peranan aktif negara, baik dalam mendorong dan mendukung kegiatan swasta, maupun dalam mengisi kekosongan-kekosongan yang timbul karena partisipasi sepenuhnya dari swasta tidak dimungkinkan.

Ketiga, dengan industrialisasi yang terarah, dilema atau konflik antara pilihan ke arah pola yang padat modal dan pola yang padat karya dapat di-jembatani dalam keterpaduan yang justru saling melengkapi.

Keempat, pada prinsipnya industrialisasi memerlukan dibangunnya industri-industri dasar dan industri-industri berat yang memerlukan investasi besar dan teknologi tinggi serta mengandung berbagai macam resiko, sehingga diperlukan adanya urutan prioritas nasional yang didasarkan pada konsensus nasional. Dalam beberapa hal diperlukan adanya perusahaan-perusahaan raksasa milik swasta, namun harus dicegah pemusatan kekuatan ekonomi pada satu kelompok dalam bentuk monopoli yang merugikan masyarakat. Juga dalam beberapa hal diperlukan partisipasi aktif dari badan-badan usaha milik negara, namun harus dicegah timbulnya sistem *etatisme*.

Kelima, industrialisasi bukanlah semata-mata bersifat sektoral, tetapi merupakan masalah nasional.

Semua itu mengungkapkan bahwa proses industrialisasi yang terarah itu memang kompleks. Namun kompleksitas ini harus kita hadapi. Kompleksitas perlu kita selami, dan terutama kita berusaha untuk menemukan kunci-kunci keterkaitan dan keterpaduannya, sehingga kita dapat mengembangkan suatu sintesa atas proses yang akan menjadi semakin kompleks tersebut. Kita perlu merumuskan kerangka acuan serta kriteria-kriteria. Apalagi kalau kita melihat proses industrialisasi ini sebagai bagian dari strategi besar pembangunan nasional: keterpaduan itu kiranya harus pula dicari sampai kepada lingkup-lingkup yang lebih luas lagi, seperti misalnya: dampak dan kaitannya

dengan permodalan, teknologi, investasi, pengembangan sumber daya manusianya, lapangan kerja, tenaga kerja, usaha mengatasi pengangguran, politik, wawasan nusantara dan ketahanan nasional.

Walaupun seminar ini pada dasarnya membahas masalah-masalah jangka panjang, namun kita juga perlu meninjaunya dalam rangka mempersiapkan diri untuk pelaksanaan Repelita-Repelita selanjutnya. Di dalam GBHN telah dinyatakan bahwa selama Repelita Keempat akan ditingkatkan industri yang dapat menghasilkan mesin-mesin sendiri, baik industri berat maupun industri ringan yang akan terus dikembangkan dalam Repelita-Repelita selanjutnya. Kata menghasilkan dapat mencakup pengertian yang sangat luas, termasuk kegiatan perakitan sederhana untuk menghasilkan produk akhir berupa mesin. Di lain pihak, kegiatan perakitan saja mungkin tidak akan mengurangi, tetapi malahan dapat mempertinggi ketergantungan terhadap impor, dan cenderung menumbuhkan industri yang tidak efisien.

Apabila kata menghasilkan ditafsirkan dalam hubungannya dengan kegiatan yang berkaitan dengan proses pembuatan (manufacturing) mesin, maka implikasinya jauh berbeda. Pertama, kalau dalam perakitan tidak diperlukan adanya cabang-cabang industri hulu (semua komponen-komponen, termasuk sekrup-sekrupnya, dapat diimpor), proses pembuatan memerlukan, sampai kepada industri dasar bila dikehendaknya pembuatan penuh atau full manufacturing. Kedua, kebutuhan akan penguasaan ketrampilan, keahlian dan teknologi untuk perakitan jauh lebih rendah dibandingkan halnya dengan kegiatan pembuatan. Ketiga, peningkatan kemampuan untuk membuat mesin tidak berarti dapat menghasilkan mesin, tetapi kebutuhan investasinya jauh lebih besar; namun demikian, landasannya akan menjadi lebih mantap dan lebih kuat untuk pada waktunya mampu membuat mesin sendiri. Keempat, dengan struktur industri yang sekarang dan dalam kurun waktu 5-10 tahun yang akan datang usaha pembuatan penuh segala jenis mesin mungkin belum dapat dilakukan secara mantap.

Jadi ketetapan Garis-garis Besar Haluan Negara untuk Repelita Keempat hendaknya ditafsirkan secara fleksibel dan luwes, tetapi tanpa melupakan tujuan akhirnya untuk mampu membuat mesin-mesin sendiri. Dalam Repelita Keempat mungkin kita sudah mampu untuk membuat mesin dan peralatan pertanian yang relatif sederhana, dan sepanjang kemampuannya ada maka kegiatan tersebut harus mendapatkan prioritas. Namun kalau kegiatan untuk menghasilkan mesin dan peralatan yang lebih kompleks hanya terbatas pada perakitan sederhana belaka, mungkin lebih baik ditunda dahulu, dan sementara ini memberikan lebih banyak tekanan pada usaha-usaha persiapan agar kemampuan untuk menjurus pada pembuatan sepenuhnya secara bertahap

dapat lebih dimantapkan. Hal ini dapat dilakukan melalui pembuatan produk-produk antaranya, termasuk suku cadang, komponen dan sub-assemblies.

Secara operasional dan khusus bagi industri permesinan dalam rangka pelaksanaan Repelita Keempat maka pengembangannya dapat dilakukan melalui penanganan subsistem-subsistem strategis dari proses pembuatannya. Kalau keberhasilan dalam pembuatan produk-produk antara di lingkungan subsistem-subsistem strategis dapat merangsang berkembangnya cabang-cabang industri yang menghasilkan produk-produk akhir secara efisien, kebalikannya akan sukar diharapkan dapat terjadi; di samping itu multiplier dan accelerator effects dari pengembangan subsistem-subsistem strategis akan lebih besar karena keterkaitan antara cabang-cabang industri lebih dapat dijamin. Ditinjau dari prospek pemasarannya, kelihatannya lebih luas bagi produk-produk antara dibandingkan dengan produk-produk akhir di lingkungan industri permesinan. Untuk mengembangkan cabang-cabang industri dalam lingkungan subsistem-subsistem strategis dari proses pembuatan produk-produk permesinan; diperlukan berkembangnya industri dasar logam (besi baja dan logam bukan besi), industri yang mengolah produk-produk logam dasar, serta industri yang membuat suku cadang, komponen, dan sub-assemblies dari produk-produk permesinan yang mempunyai prospek pemasaran yang baik. Dengan pendekatan sedemikian maka perhatian kita perlu dipusatkan pada pembangunan industri-industri dasar yang merupakan infrastruktur bagi pengembangan industri permesinan.

TINJAUAN STRATEGIS MENGENAI INDUSTRIALISASI*

Ali MOERTOPO

PENDAHULUAN

Judul di atas yang dipersiapkan oleh CSIS mengandung dua aspek penting, yang sekaligus juga membatasi ruang lingkup materi pembahasannya. Pertama, dengan judul tersebut fokus pembahasan diletakkan pada masalah industrialisasi. Namun demikian, tidak semua masalah yang berkaitan dengan usaha industrialisasi perlu dibahas, karena permasalahannya harus ditinjau dalam rangka tema umum seminar, yakni Industrialisasi Dalam Rangka Pembangunan Nasional: apa yang perlu dibahas hanyalah terbatas pada masalah-masalah industrialisasi yang relevan dengan pembangunan nasional.

Karena dalam konteks ini masalah industrialisasi mau tidak mau harus dikaitkan dengan kepentingan nasional dan tujuan pembangunan nasional, titik berat pembahasannya akan lebih bersifat politis. Jadi walaupun teori-teori mengenai industrialisasi telah banyak berkembang, sedangkan segi-segi teknis dari proses industrialisasi cukup kompleks sifatnya, dalam pembahasan selanjutnya teori-teori dan segi-segi teknis ini di-subordinasikan pada kemauan politik dan tujuan politik yang telah kita sepakati bersama dan dijabarkan di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara. Bagaimanapun elegannya teori-teori yang sudah ada, kita tidak perlu mengupasnya bila kerangka teori-teori tersebut tidak cocok dengan kemauan dan tujuan politik yang telah kita tentukan bersama. Demikian pula, bagaimanapun kompleksnya segi-segi teknis dari proses industrialisasi yang sesuai dengan kemauan dan tujuan politik kita, permasalahan operasionalnya bukanlah untuk diperdebatkan, tetapi untuk diatasi oleh para ahli dengan niat dan kebulatan tekad; baru bila nyata-nyata terbukti bahwa permasalahan operasionalnya tidak dapat dipecahkan maka dapat dipikirkan penyesuaian-penyesuaian yang diperlukan.

*Makalah disampaikan pada Seminar "Industrialisasi Dalam Rangka Pembangunan Nasional," diselenggarakan oleh CSIS, Jakarta, 10-12 Desember 1981. Bapak Ali MOERTOPO adalah Menteri Penerangan dan Ketua Kehormatan CSIS.

Jika aspek pertama menunjukkan bahwa industrialisasi harus dikaitkan dengan kemauan dan tujuan politik, aspek keduanya menyatakan bahwa tinjauan mengenai industrialisasi hanya dibatasi pada hal-hal yang bersifat strategis: dengan kata lain, hal-hal yang penting atau esensial dalam hubungannya dengan masalah strategi. Dari pembahasan di atas jelas terlihat bahwa di dalam seminar CSIS tinjauan strategis mengenai industrialisasi tidak dapat dipisahkan dari tinjauan strategis mengenai pembangunan nasional.

Industrialisasi meliputi usaha untuk membangun dan mengembangkan industri: kalau kita membahas masalah industrialisasi semata-mata, pada dasarnya ruang lingkup yang dicakupnya dapat meliputi segala macam usaha serta semua bentuk pembangunan dan pengembangan industri. Namun demikian, jika kita hanya membahas masalah industrialisasi saja, maka mungkin tidaklah begitu relevan untuk mempersoalkan hal-hal semacam itu yang justru penting bila ditinjau dari segi tujuan dan kepentingan nasional: apakah industrialisasi memperkuat struktur ekonomi, sosial dan politik, atau justru menimbulkan kerawanan-kerawanan; apakah proses industrialisasi berjalan secara terpadu atau terpisah-pisah, diarahkan oleh pemerintah atau dibiarkan saja sesuai dengan kekuatan-kekuatan pasar, menimbulkan beban berat bagi rakyat banyak atau wajar untuk dipikul bersama demi kepentingan bangsa; apakah unit-unit usaha industri saling mendukung dan saling memperkuat, atau tumbuh sendiri-sendiri dan bahkan saling mematikan; dan sebagainya.

Bahaya dari pembahasan industrialisasi yang dilakukan secara terkotak-kotak bersumber pada anggapan bahwa apa yang baik bagi satu unit usaha industri adalah baik bagi sektor industri, dan apa yang baik bagi sektor industri adalah baik bagi kepentingan nasional. Masalah pokoknya lalu menjadi bagaimana agar menjamin tumbuh dan berkembangnya industri, sehingga persoalan-persoalan lainnya dianggap sebagai hal-hal sekunder, menjadi kabur, atau bahkan tidak diperhatikan. Padahal yang diinginkan bukanlah asal tumbuh dan berkembangnya industri, tetapi pembangunan industri yang membantu dicapainya cita-cita nasional.

Jelas bahwa tinjauan strategis mengenai industrialisasi, dibandingkan dengan tinjauan strategis, mengenai industrialisasi dalam rangka pembangunan nasional, perspektif penglihatannya dapat berbeda secara prinsipial. Walaupun untuk singkatnya dalam pembahasan selanjutnya kata industrialisasi akan tetap dipergunakan, yang dimaksud dengan kata tersebut, sesuai dengan tema umum seminar, adalah industrialisasi dalam rangka pembangunan nasional.

Dalam melakukan tinjauan strategis, yang pada dasarnya merupakan tinjauan jauh ke depan, beberapa hal dapat dicatat. Pertama, tinjauan strategis

menekankan aspek-aspek strategi atau yang bertitik tolak pada segi-segi strategi. Kedua, ditempuhnya suatu strategi memerlukan adanya mekanisme untuk mencapainya, sedangkan strategi dan mekanisme keduanya mempunyai hubungan timbal-balik yang sangat erat: di satu pihak mekanisme yang berlaku akan mempengaruhi penentuan strategi yang layak sifatnya, di lain pihak, dengan ditempuhnya suatu strategi maka mekanisme yang berlaku juga dapat berubah. Ketiga, baik strategi yang ditempuh maupun mekanisme yang dipergunakan keduanya sangat dipengaruhi oleh kondisi awal yang telah terbentuk.

KONDISI AWAL

Kurun waktu tinjauan strategis adalah jangka panjang: apa yang hendak dicapai oleh suatu strategi, dan apa yang secara operasional dapat dicapai dalam jangka pendek, keduanya dapat berbeda tetapi tidak perlu menimbulkan masalah prinsipial asal saja garis strateginya tetap dipegang teguh. Untuk dapat melakukan tinjauan strategis yang konsepsional tetapi tetap relevan, diperlukan pengetahuan yang komprehensif mengenai kondisi awal yang telah terbentuk; penilaian yang obyektif dan bertanggung jawab terhadap kondisi awal, yang merupakan dasar utama bagi suatu tinjauan strategis, haruslah berlandaskan pada suatu analisa dengan fakta yang mantap dan bukannya falsafah yang mengambang, dengan data yang berlaku dan bukannya dogma yang kaku.

Dengan dikaitkannya industrialisasi dan pembangunan nasional, tidaklah memadai bila analisa dimaksud hanya memberikan gambaran yang komprehensif mengenai sektor industri. Di dalam GBHN ditegaskan bahwa titik berat pembangunan jangka panjang adalah pembangunan dalam bidang ekonomi, yang berarti bahwa sebagian besar dari usaha pembangunan diarahkan kepada pembangunan ekonomi sedangkan pembangunan di bidang-bidang lainnya bersifat menunjang dan melengkapi bidang ekonomi. Dengan demikian maka analisa yang diperlukan untuk memberikan gambaran mengenai kondisi awal dalam hubungannya dengan pembahasan mengenai industrialisasi harus meliputi tidak saja sektor industri pada khususnya, tetapi juga kaitannya dengan bidang ekonomi pada umumnya.

Penentuan waktu yang ditetapkan sebagai kondisi awal juga perlu dilakukan secara seksama. Agaknya tidak begitu relevan untuk menetapkan keadaan masa Orde Lama sebagai kondisi awal, mengingat gejolak-gejolak yang terjadi pada waktu itu. Demikian pula masa akhir Pelita I dalam era Orde Baru kurang mantap untuk dijadikan sebagai kondisi awal: selama Pelita

I perhatian lebih banyak dicurahkan untuk memperkuat landasan bagi pembangunan berikutnya, melalui penyelesaian usaha-usaha rehabilitasi dan stabilisasi ekonomi sehingga sektor industri pada khususnya dan bidang ekonomi pada umumnya belum begitu mapan.

Di dalam konsepsi GBHN, pembangunan jangka panjang sampai terbentuknya landasan bidang ekonomi untuk mencapai tujuan nasional meliputi lima sampai enam Repelita. Selama Pelita Pertama hingga Repelita Keempat, titik berat diletakkan pada sektor pertanian, tetapi dengan meningkatkan usaha industrialisasi sehingga kemudian setelah dilampauinya Repelita Kelima atau Keenam maka tercapailah struktur ekonomi dengan titik berat kekuatan industri yang didukung oleh bidang pertanian yang kuat. Dalam Pelita Pertama sampai Pelita Ketiga tahap-tahap pembangunan industri lebih banyak ditekankan untuk mendukung sektor pertanian, mengolah bahan mentah menjadi bahan baku, dan mengolah bahan baku menjadi barang jadi. Mulai Repelita Keempat akan ditingkatkan industri yang dapat menghasilkan mesin-mesin industri sendiri, baik industri berat maupun industri ringan yang akan terus dikembangkan dalam Repelita-Repelita selanjutnya.

Pola industrialisasi dalam konsepsi GBHN menunjukkan adanya pergeseran yang tegas tetapi tetap mempertahankan prinsip kesinambungan Repelita-Repelita. Kalau dalam Pelita Pertama dan Pelita Kedua industri ditujukan untuk mendukung sektor pertanian serta mengolah bahan mentah menjadi bahan baku, sejak Pelita Ketiga industri sudah diarahkan untuk membuat barang jadi serta menghasilkan mesin-mesin industri sendiri. Dalam melakukan tinjauan strategis mengenai industrialisasi, yang dikaitkan dengan pola industrialisasi yang sesuai dengan konsepsi GBHN, kiranya adalah wajar untuk menetapkan keadaan yang dibentuk oleh usaha-usaha pembangunan selama Pelita Pertama dan Pelita Kedua sebagai kondisi awal. Di samping itu, dasawarsa dua Pelita cukup panjang untuk dijadikan sebagai dasar analisa yang bermanfaat dalam rangka penglihatan ke depan.

Memang pada saat ini suatu analisa menyeluruh mengenai hasil-hasil pembangunan yang dicapai selama Pelita Pertama dan Pelita Kedua, baik yang disusun oleh para ilmuwan, perguruan-perguruan tinggi dan lembaga-lembaga penelitian, maupun oleh instansi-instansi dan lembaga-lembaga pemerintah, kelihatannya belum ada. Usaha ke arah itu sudah dilakukan tetapi masih lebih terfokus pada sektor industri walaupun peninjauannya telah dikaitkan dengan keseluruhan perekonomian Indonesia pada umumnya, dengan diterbitkannya tulisan individu dalam *Monograf Pola dan Struktur Industri Indonesia Sekitar Akhir Pelita II* oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Industri, Departemen Perindustrian. Walaupun ruang lingkupnya terbatas, dan landasan data-nya kelihatannya kurang mantap, dalam garis besarnya monograf tersebut mengemukakan beberapa problema strategis.

PROBLEMA STRATEGIS DALAM RANGKA INDUSTRIALISASI

Pertumbuhan sektor industri selama dasawarsa Pelita Pertama dan Pelita Kedua mencapai laju yang pesat: dalam kurun waktu tersebut, angka rata-rata laju pertumbuhan setiap tahunnya yang dicapai Indonesia (di antara 12-13%) adalah lebih tinggi daripada angka rata-rata untuk negara-negara berkembang (kurang dari 9%). Bahkan untuk beberapa komoditi industri angka-angka laju pertumbuhannya tiap tahun rata-rata mencapai puluhan persen. Industri-industri yang tadinya belum ada, sudah banyak dibangun selama Pelita Pertama dan Pelita Kedua dalam rangka mendukung sektor pertanian dan mengolah bahan mentah menjadi bahan baku. Sesuai dengan pengarahannya GBHN, pembangunan jangka panjang sektor industri dilaksanakan secara bertahap, dan kontribusi sektor industri juga sangat berarti di dalam mencapai tujuan setiap tahap pembangunan, yakni untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan rakyat serta meletakkan landasan yang kuat bagi tahap pembangunan berikutnya.

Walaupun banyak kemandirian yang telah dicapai, dan laju pertumbuhan sektor industri berjalan mantap, peninjauan terhadap pola dan struktur industri menunjukkan beberapa faktor yang perlu diperhatikan. Pertama, pertumbuhan yang berlangsung selama dasawarsa Pelita Pertama dan Pelita Kedua menunjukkan adanya paradoks struktural: laju pertumbuhan yang pesat di sektor industri (rata-rata tiap tahunnya mencapai 12,6%), yang jauh lebih tinggi daripada laju pertumbuhan produk domestik bruto (rata-rata tiap tahunnya mencapai 7,7%), pada kenyataannya tidak membawa perubahan struktural yang berarti dalam perekonomian.

Dihitung menurut harga yang berlaku, sumbangan sektor industri terhadap pembentukan produk domestik bruto meningkat sedikit sekali, dari 9,2% di tahun 1969 menjadi 9,9% pada tahun 1978 (angka-angkanya tidak banyak berbeda dengan kontribusi sektor industri di tahun 1950-an). Bila pola pertumbuhan semacam ini berlangsung terus, maka setelah dilampauinya Repelita Keenam paling banyak hanya dapat diharapkan bahwa sumbangan sektor industri dalam pembentukan produk domestik bruto akan mencapai 15%; jika demikian prospeknya, tidak dapat dikatakan bahwa tuntutan GBHN agar dicapai struktur ekonomi yang seimbang, yakni struktur ekonomi dengan titik berat kekuatan industri, akan terpenuhi.

Memang ada beberapa argumentasi yang dapat dikemukakan untuk menjelaskan timbulnya paradoks struktural tersebut, antara lain: bahwa Indonesia adalah negara besar, sehingga ukuran perekonomiannya juga besar; bahwa sektor-sektor produksi lain di dalam perekonomian juga tumbuh pesat; bahwa

nilai tukar komoditi primer yang diekspor Indonesia melonjak di pasaran internasional. Namun demikian, GBHN tidak mengisyaratkan bahwa tujuan nasional dalam rangka pembangunan jangka panjang, untuk mencapai struktur ekonomi dengan titik berat kekuatan industri, tidak perlu dicapai bilamana hal-hal seperti itu berlaku.

Kenyataan bahwa Indonesia adalah negara besar, bahwa sektor-sektor lain di luar sektor industri juga mampu untuk tumbuh pesat, dan bahwa hasil-hasil sumber alam Indonesia mempunyai nilai ekonomis yang tinggi di pasaran internasional, justru bahkan memberikan peluang dan landasan yang mantap untuk menjadikan Indonesia sebagai negara industri yang kuat dan tangguh. Dengan demikian diperlukan adanya strategi untuk mencegah timbulnya paradoks struktural di masa yang akan datang; strategi ini pasti dan harus berhasil karena munculnya paradoks struktural bukanlah disebabkan oleh kelemahan-kelemahan struktural yang bersifat fundamental, tetapi justru karena adanya kekuatan-kekuatan intrinsik di dalam perekonomian Indonesia.

Faktor kedua ialah adanya paradoks substitusi impor: usaha substitusi impor untuk produk-produk industri telah banyak menunjukkan keberhasilannya, tetapi secara keseluruhan ketergantungan terhadap impor produk-produk industri tidak berkurang. Pada umumnya angka-angka rasio impor terhadap kebutuhan total produk-produk industri selama Pelita I dan Pelita II kelihatannya sangat menurun, terutama untuk produk-produk akhir yang bahkan dalam beberapa hal telah seluruhnya dapat dipenuhi oleh produksi industri dalam negeri. Di lain pihak, angka-angka untuk produk-produk antara cenderung tinggi dan meningkat, terutama untuk hasil-hasil industri logam dasar dan industri kimia dasar. Jadi kalau ditinjau dari hasil-hasil akhir produk industri pada umumnya kelihatan jelas keberhasilan usaha substitusi impor, namun untuk keseluruhan produk-produk industri rasio impor terhadap kebutuhan totalnya tetap tidak berubah: hampir sepertiga dari kebutuhan keseluruhan perekonomian terhadap produk-produk industri tetap masih perlu diimpor. Perbandingan antara impor dan hasil produksi domestik sektor industri juga masih tetap, mencapai hampir separuhnya.

Paradoks ini menunjukkan bahwa usaha substitusi impor belum berhasil dalam mengurangi tingkat ketergantungan terhadap impor, tetapi baru berhasil dalam mengubah pola ketergantungannya: bergeser dari produk-produk jadi ke komponen-komponen dan bagian-bagiannya. Pertumbuhan industri di masa lalu terutama terjadi melalui peningkatan impor produk-produk industri sedangkan kegiatan-kegiatan yang menjurus pada pembuatan penuh (full manufacturing) masih sedikit sekali; proses pertumbuhan industri ini dimungkinkan, dan dipermudah, karena adanya peningkatan penerimaan

devisa dari ekspor komoditi primer. Kalau paradoks substitusi impor dibiarkan terus, pertumbuhan industri memerlukan peningkatan penerimaan devisa, sedangkan kontinuitas produksi dari industri-industri yang ada banyak ditentukan oleh posisi neraca pembayaran Indonesia. Selama lebih dari 90% nilai ekspor tetap berasal dari komoditi primer, dan selama ekspor komoditi industri masih belum dapat meningkat secara drastis, Indonesia akan dipaksa untuk terus meningkatkan ekspor komoditi primernya guna mempertahankan kelangsungan hidup dan menjamin pertumbuhan sektor industrinya, dan hal ini akan menimbulkan distorsi dalam menetapkan prioritas nasional. Pola semacam ini tidak dapat menjadikan sektor industri sebagai tulang punggung perekonomian; bahkan sebaliknya, ada kemungkinan bahwa pada suatu waktu sektor industri justru akan merupakan parasit perekonomian nasional.

Ketiga, juga terlihat adanya paradoks dalam hubungannya dengan penggunaan barang impor: walaupun impor barang konsumsi hanya merupakan bagian kecil, dan bagian terbesar dari impor berupa barang modal serta bahan baku dan penolong, analisa dengan menggunakan tabel input-output menunjukkan bahwa pada akhirnya bagian terbesar impor diperlukan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi. Hal ini menunjukkan bahwa impor yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan investasi dan untuk memungkinkan berlangsungnya ekspor produk-produk industri, kalah penting artinya dibandingkan dengan yang diperlukan untuk tujuan konsumtif.

Dapat dicatat bahwa jika di satu pihak bagian komoditi primer merupakan lebih dari 90% nilai ekspor, di lain pihak di sekitar 85%-90% nilai impor adalah untuk produk-produk industri. Dihubungkan dengan adanya paradoks penggunaan barang impor, dapat dilihat bahwa untuk memenuhi kebutuhan konsumsipun masih diperlukan impor produk-produk industri dalam jumlah yang besar. Jadi Indonesia tidak hanya tergantung pada impor produk-produk industri untuk pembentukan modal, tetapi juga untuk konsumsi, sedangkan kemampuan sektor industri untuk mengolah komoditi impor menjadi ekspor barang industri masih sangat rendah. Dengan kata lain, sektor industri belum mampu untuk mengubah pola dependensi yang terbentuk dalam ekonomi kolonial: mengekspor komoditi primer untuk memungkinkan impor produk industri bagi konsumsi dan investasi.

Keempat, analisa mengenai struktur industri menunjukkan adanya kelemahan, dan kerawanan, struktural: cabang-cabang industri yang telah tumbuh kebanyakan berada atau masih pada tahap-tahap paling awal (misalnya industri pengolahan hasil pertanian, termasuk penggilingan dan penyosohan beras, pengeringan tembakau), atau baru pada tahap paling akhir (misalnya industri perakitan), proses produksi. Sebagai ilustrasi dapat disebutkan bahwa untuk industri logam dasar bukan besi, hampir 96% dari

masukan antaranya berasal dari sektor pertambangan: kalau kegiatan industri sudah jauh melewati tahap paling awal, maka kontribusi masukan antara yang berasal dari sektor industri akan menjadi tinggi. Di lain pihak, untuk industri kertas masukan antaranya yang berasal dari sektor pertanian baru mencapai di sekitar 2%, dan untuk industri logam dasar masukan antaranya dari sektor pertambangan hanya 1%: kalau kegiatannya tidak hanya terbatas pada tahap terakhir proses produksi, masukan-masukan antaranya yang berasal dari sektor produksi primer akan lebih besar.

Kekosongan-kekosongan struktural di antara kedua ekstrema proses produksi tersebut justru terletak pada elemen-elemen vitalnya: bagian-bagian kosong inilah yang menentukan kekuatan dan ketangguhan suatu struktur industri, serta mempunyai kemampuan untuk menghasilkan nilai tambah tinggi dan yang merupakan sumber dinamika sektor industri karena dalam proses pertumbuhannya dapat menimbulkan efek-efek berganda. Adanya kekosongan-kekosongan struktural ini mengakibatkan lemahnya kaitan-kaitan antara sektor industri dan sektor-sektor produksi barang lainnya di dalam perekonomian Indonesia, dan antar sektor industri itu sendiri.

Dengan adanya kelemahan struktural ini, maka di satu pihak kekayaan dan sumber daya alam Indonesia tidak dapat dimanfaatkan sepenuhnya, sedangkan di lain pihak sektor industri itu sendiri tidak banyak berpijak pada kekuatan struktur perekonomian Indonesia. Jikalau hampir keseluruhan ekspor berasal dari komoditi primer, bagian dari hasil produksi domestik sektor pertanian yang diolah di sektor industri baru mencapai di sekitar seperempat, dan untuk sektor pertambangan belum sepersepuluhnya: karena komoditi primer diekspor mentah, dan tidak banyak diolah di sektor industri, peningkatan nilai tukarnya di pasaran internasional tidak memberikan efek nyata terhadap pelipatgandaan nilai tambah di sektor industri.

Peninjauan pola dan struktur industri tidak hanya menunjukkan bahwa pada akhir Pelita II sektor industri belum begitu mampu untuk mengolah hasil-hasil kekayaan dan sumber daya alam Indonesia; ternyata bahwa sektor industri juga belum mampu untuk menghasilkan produk-produk yang diperlukan oleh sektor industri sendiri. Baik ditinjau dari hasil produksi domestik, nilai tambah, ataupun penyerapan tenaga kerjanya, terlihat bahwa landasan struktur industri di akhir Pelita II pada dasarnya masih sempit. Bobot utamanya lebih terletak pada kategori industri ringan, yang pada gilirannya terfokus pada cabang-cabang industri konvensional yang relatif masih menggunakan proses produksi sederhana (terutama industri makanan, minuman dan tembakau); di lain pihak, untuk industri berat bobot utamanya lebih terpusat pada cabang-cabang industri hilir dengan tahap-tahap produksi yang relatif pendek.

Pertumbuhan pesat yang telah terjadi di sektor industri lebih menjurus pada pelebaran cabang-cabang industri di permukaan landasan struktural yang sempit, dan belum banyak mengarah kepada diperluasnya landasan struktural itu sendiri. Dengan demikian maka kaitan-kaitan antara industri belum banyak terlihat: industri-industri di Indonesia lebih banyak menjalin hubungan keterkaitan dengan industri-industri di luar negeri, bukan dengan industri-industri domestik. Struktur industri Indonesia tidak hanya menunjukkan kelemahan, tetapi juga kerawanan: kesukaran-kesukaran dalam neraca pembayaran Indonesia akan langsung membahayakan kelangsungan hidup sektor industri, sedangkan kekuatan neraca pembayaran tidak ditentukan oleh sektor industri tetapi oleh sektor produksi primer.

Pada dasarnya sumber dari ketiga paradoks yang telah disebutkan di atas terletak pada kelemahan dan kerawanan struktural sektor industri. Paradoks struktural timbul karena arah pengembangan industri tidak langsung dikaitkan dengan usaha untuk secara fundamental mengubah struktur perdagangan internasional Indonesia: untuk mengubah komposisi ekspor sehingga bobotnya makin terletak pada komoditi industri, dan untuk menggeser komposisi impor sehingga peranan produk industri menjadi semakin berkurang.

Karena tahap-tahap proses produksi dan transformasi yang dilalui di sektor industri, sebelum hasil-hasil kekayaan dan sumber daya alam Indonesia diekspor, boleh dikatakan hampir tidak berarti, kemajuan yang dicapai di sektor produksi primer tidak banyak disertai dengan pengembangan cabang-cabang industri yang berkaitan dengannya. Kurang adanya kaitan antara sektor produksi primer dan sektor industri tidak saja berarti bahwa kemajuan sektor produksi primer tidak banyak membawa akibat langsung terhadap pertumbuhan sektor industri; lebih dari itu, manfaat dari peningkatan nilai ekonomi hasil produksi primer Indonesia hanya terhenti di sektor produksi primer, dan tidak banyak memberikan efek terhadap pelipatgandaan nilai tambah di sektor industri.

Demikian pula paradoks substitusi impor timbul karena adanya kekosongan-kekosongan struktural di sektor industri: pertumbuhan cabang-cabang industri hilir belum ditunjang oleh kemampuan sektor industri untuk membuat produk-produk antara yang diperlukannya. Dan paradoks penggunaan barang impor juga disebabkan oleh kelemahan struktural di sektor industri: kemampuannya belum tampak di dalam menghasilkan barang-barang modal dan produk-produk industri untuk ekspor.

Dengan diteruskannya paradoks struktural, pada dasarnya kita menyalakan karunia Tuhan yang telah dilimpahkan di bumi Indonesia, dan kita

terlalu bermurah hati dalam membiarkan negara-negara lain untuk menikmati pelipatgandaan nilai tambah yang diperoleh dari pengolahan hasil-hasil kekayaan dan sumber daya alam Indonesia yang nilai ekonomisnya meningkat. Dengan dibiarkannya paradoks-paradoks impor, kita membiarkan diri untuk makin dicengkam oleh supplier luar negeri: di dalam menyediakan produk-produk industri untuk menunjang kelangsungan hidup industri-industri hilir pada khususnya serta di dalam menyediakan produk-produk antara dan barang-barang modal untuk kegiatan-kegiatan produksi dalam perekonomian pada umumnya. Pertumbuhan industri tanpa disertai dengan perubahan strukturnya, yang ditujukan untuk mengurangi kelemahan dan kerawanan strukturalnya, dalam jangka panjang dapat memperlemah, dan bukan memperkuat struktur perekonomian Indonesia; paling tidak pola pertumbuhan semacam itu tidak mengubah dependensi menurut tipe pola ekonomi kolonial. Jadi problem strategis dalam rangka industrialisasi pada dasarnya dapat diperas menjadi satu masalah fundamental, yakni bagaimana caranya mengubah pola dan struktur industri yang berlaku sehingga nantinya perkembangan industri berlangsung sesuai dengan tujuan dan kepentingan nasional.

Perlu ditekankan bahwa terlihatnya kelemahan dan kerawanan struktural sektor industri pada umumnya, serta munculnya paradoks struktural dan paradoks-paradoks impor pada khususnya, tidaklah berarti bahwa strategi serta kebijaksanaan dan langkah-langkah yang ditempuh di masa lalu ternyata salah. Strategi yang benar adalah sebagaimana telah ditetapkan di dalam GBHN, dan kebijaksanaan serta langkah-langkah yang ditempuh selama Pelita I dan Pelita II adalah sesuai dengan garis-garis strategi yang dituangkan di dalam GBHN. Di lain pihak, kebijaksanaan dan langkah-langkah harus diambil secara pragmatis dan relevan dengan keadaan yang berlaku. Dalam konteks kondisi perekonomian Indonesia pada khususnya dan situasi internasional pada umumnya selama dasawarsa Pelita I dan Pelita II, kebijaksanaan pengembangan industri yang ditempuh adalah tepat dan benar.

Terlihatnya kelemahan dan kerawanan struktural serta munculnya paradoks-paradoks tadi tidaklah mencerminkan kegagalan Orde Baru, tetapi justru sebaliknya merupakan manifestasi dari keberhasilan usaha-usaha pembangunan yang dicapainya. Paradoks struktural tidak akan timbul bila perekonomian Indonesia tidak berkembang; paradoks-paradoks impor tidak akan muncul, serta kelemahan dan kerawanan struktural sektor industri tidak akan kelihatan, bila sektor industrinya tidak tumbuh dan berkembang. Pun kita tidak perlu berkecil hati, karena kenyataan akan adanya hal-hal tersebut bukanlah merupakan dasar untuk bersikap pesimistis, tetapi justru menunjukkan potensi dan peluang-peluang yang dapat dimanfaatkan untuk mencapai akselerasi dalam pembangunan industri.

Adanya kelemahan dan kerawanan struktural memberikan indikasi bahwa dalam konteks Indonesia sebagai negara besar masih banyak sekali cabang-cabang industri yang dapat dibangun dalam rangka mengisi kekosongan-kekosongan struktural di sektor industri. Paradoks struktural menunjukkan bahwa sektor-sektor lain dalam perekonomian telah tumbuh pesat dan yang juga disertai dengan peningkatan tenaga belinya, sehingga kekuatan finansial perekonomian Indonesia menjadi semakin mantap dan pasaran domestik Indonesia juga semakin luas.

Demikian pula paradoks substitusi impor menunjukkan bahwa walaupun ruang lingkup pertumbuhan industri menurut jalur substitusi impor menjadi semakin ciut karena makin dihadapkan pada kejenuhan pasar, industri-industri hilir yang telah tumbuh di masa lalu merupakan landasan yang mantap bagi dikembangkannya industri-industri lebih ke hulu yang dikaitkan dengannya. Paradoks penggunaan barang impor menunjukkan bahwa ruang lingkup untuk mengembangkan industri permesinan dan produk-produk yang berkaitan dengannya masih terbuka lebar.

Bagaimanapun juga, dari pembahasan di atas jelas bahwa ditinjau dari perspektif jangka panjang dan strategi serta arah pembangunan jangka panjang yang ditetapkan GBHN, masalah operasional utamanya adalah bagaimana untuk menjamin agar pertumbuhan sektor industri sekaligus juga disertai dengan perubahan struktur industri, untuk secara bertahap mengurangi kelemahan dan kerawanan strukturalnya. GBHN telah menetapkan terjadinya perubahan struktur ekonomi sebagai sasaran jangka panjang di bidang ekonomi, sehingga tercapai struktur ekonomi yang seimbang. Pengalaman selama Pelita I dan Pelita II menunjukkan bahwa pertumbuhan pesat saja di sektor industri tidak menjamin tercapainya struktur ekonomi yang seimbang. Analisa lebih lanjut juga menunjukkan bahwa dalam rangka mencapai struktur ekonomi yang seimbang, pertumbuhan pesat di sektor industri perlu disertai dengan perubahan strukturnya sedangkan usaha untuk mengubah struktur industri memungkinkan dicapainya akselerasi dalam pembangunan industri. Walaupun tidak dinyatakan secara eksplisit, implisit dalam GBHN adalah dilakukannya usaha-usaha untuk mengubah struktur industri melalui pelaksanaan serangkaian Repelita-Repelita.

Dengan semakin mantapnya kondisi perekonomian Indonesia serta situasi internasional yang menguntungkan Indonesia, maka dalam pelaksanaan Pelita III usaha untuk mengubah struktur industri makin digalakkan, melalui pembangunan dan perencanaan pembangunan industri-industri hulu dan industri-industri dasar, yang antara lain meliputi industri baja terpadu, peleburan aluminium, semen, pulp dan kertas, pupuk, hydrocracker, methanol, pusat aromatik, pusat olefin, dan sebagainya. Kalau industri-

industri tersebut berskala besar dan memerlukan investasi tinggi, di lingkungan industri-industri skala menengah dan skala kecil kegiatan-kegiatan yang efeknya akan turut mengubah struktur industri juga sudah semakin banyak dilakukan, yakni dalam pembuatan produk-produk antara yang diperlukan oleh industri-industri hilir.

ELEMEN-ELEMEN STRATEGIS DALAM RANGKA INDUSTRIALISASI

Dari pembahasan problema strategis di atas dapat disimpulkan bahwa ditinjau dari kepentingan dan tujuan nasional, industrialisasi dalam jangka panjang harus diarahkan untuk mengubah pola dan struktur industri yang berlaku pada kondisi awalnya, dengan memperkuat dan memperdalam struktur industri dalam rangka mencapai struktur ekonomi yang seimbang dengan titik berat kekuatan industri. Dengan demikian, tidak semua bentuk dan segala macam industri perlu dikembangkan: pembangunan industri yang pada akhirnya hanya akan memperlemah struktur industri pada khususnya dan struktur perekonomian pada umumnya, betapapun besarnya kontribusi yang diberikannya terhadap pencapaian laju pertumbuhan yang tinggi dalam jangka pendek, perlu dicegah.

Dalam mencapai sasaran jangka panjang tersebut, kondisi yang berlaku tentunya harus diperhitungkan dan tidak dapat dikesampingkan begitu saja. Bagaimanapun sifat industri-industri yang telah bertumbuhan, semua industri yang telah ada harus dapat dimanfaatkan seoptimal mungkin. Karenanya dalam jangka pendek dan menengah perhatian perlu diberikan pada usaha-usaha untuk mencapai konsolidasi industri-industri yang telah ada sehingga dapat dicapai penggunaan kapasitas produksi yang optimal. Untuk pembangunan cabang-cabang industri baru, dan dalam jangka waktu yang agak panjang, maka perlu diusahakan adanya rasionalisasi dalam pertumbuhan industri, sehingga pola pertumbuhan industri yang berlangsung dapat menjamin tercapainya sasaran pembangunan nasional.

Bagaimanapun juga, strategi industrialisasi dalam rangka pembangunan nasional perlu mencakup dua elemen pokok: pertama, strategi untuk mengurangi kelemahan dan kerawanan struktural di sektor industri, yang pada akhirnya ditujukan untuk memperkuat dan memperdalam struktur industri; dan kedua, strategi untuk merombak pola dan struktur perdagangan internasional Indonesia, dengan menurunkan kontribusi impor produk-produk industri dalam keseluruhan impor, dan dengan meningkatkan kontribusi ekspor produk-produk industri dalam keseluruhan ekspor. Walaupun masing-masing dapat ditempuh secara terpisah dan sendiri-sendiri, namun

proses industrialisasi yang optimal memerlukan pendekatan integral dalam menempuh kedua elemen-elemen strategi tersebut.

Strategi untuk mengurangi kelemahan struktural dapat ditempuh melalui usaha-usaha untuk mengisi kekosongan-kekosongan struktural di sektor industri. Di antara ekstrema dalam spektrum tahap-tahap proses produksi, kekosongan-kekosongan yang ada masih banyak sekali: usaha-usaha untuk mengisinya, yang tidak terkendalikan dan dilakukan secara membabi buta, akan membahayakan karena efeknya malahan dapat memperbesar, dan bukannya mengurangi kelemahan struktural di sektor industri.

Dalam hubungan ini dapat dicatat bahwa tiap-tiap produk suatu cabang industri harus melalui suatu proses produksi dengan berbagai tahap: mata rantainya menunjukkan tahap-tahap proses produksi di mana hasil produksi suatu tahap merupakan masukan antara primer untuk tahap produksi berikutnya. Proses produksi dapat bersifat eksplosif: berbagai macam proses berlangsung sejajar, tiap-tiap proses menggunakan satu jenis masukan antara primer dan melangsungkan bermacam-macam transformasi bentuk yang menghasilkan berbagai jenis produk (misalnya industri petrokimia yang menggunakan minyak bumi sebagai feedstock). Proses produksi juga dapat bersifat implusif: berbagai jenis masukan antara primer dikombinasikan menjadi satu jenis produk (misalnya kendaraan bermotor).

Proses eksplosif mutlak memerlukan adanya industri dasar. Di lain pihak, proses implusif, walaupun memerlukan industri dasar, dapat diterapkan pada tahap paling akhir proses produksi: proses implusif pembuatan kendaraan bermotor dapat berupa perakitan sederhana (semua komponen, termasuk sekrup-sekrupnya diimpor), atau berupa pembuatan penuh (yang memerlukan kedalaman struktur industri, sampai ke ujung awal industri logam dasar dan kimia dasar).

Untuk mengurangi kelemahan struktural, maka tidak semua kekosongan-kekosongan struktural yang mungkin diisi dalam kenyataannya perlu diisi. Semuanya perlu dikaitkan dengan potensi dan kemampuan yang ada, yang dalam konteks dinamis dapat menjamin berlangsungnya proses produksi secara efisien. Guna menghasilkan suatu produk, hasil-hasil produksi eksplosif perlu untuk terus diproses dalam tahap-tahap produksi berikutnya sehingga kemudian diperlukan proses implusif: misalnya, sesudah industri petrokimia, tahap-tahap proses produksi yang diperlukan untuk menghasilkan pakaian jadi dan ember plastik masih panjang. Demikian pula, hasil produksi proses eksplosif pada akhirnya akan memerlukan masukan antara primer hasil proses implusif. Di samping itu, diperlukan mesin-mesin, baik untuk membuat produk dimaksud maupun untuk pembuatan masukan-masukan

antaranya, dan juga mesin untuk membuat mesin. Karena dalam kenyataannya kaitan-kaitan antar industri kompleks sifatnya, pemilihan usaha untuk mengisi kekosongan-kekosongan struktural perlu dilakukan secara seksama.

Dalam hubungan ini perlu dicatat bahwa kalau untuk mengurangi kelemahan struktural diperlukan usaha untuk mengisi kekosongan-kekosongan struktural, pengisian kekosongan struktural belum tentu akan memperkecil kelemahan struktural. Kekosongan-kekosongan struktural dapat diisi melalui pembangunan pabrik-pabrik pembuat produk industri di dalam negeri, tetapi kalau dalam setiap tahap produksi ketergantungannya terhadap impor tidak berkurang maka struktur industri pada dasarnya tetap lemah. Bahkan dapat menjadi semakin rawan, karena kerawanan terhadap impor produk jadi lebih kecil dibandingkan dengan kerawanan terhadap produk-produk impor dengan spesifikasi dan merk tertentu, yang mutlak diperlukan untuk melangsungkan kegiatan produksi di dalam negeri.

Jadi pengisian kekosongan-kekosongan struktural, agar sekaligus juga dapat mengurangi kelemahan struktural, harus disertai dengan usaha untuk memperkecil kerawanan struktural. Yang belakangan ini berarti bahwa di dalam keseluruhan proses produksi untuk menghasilkan suatu produk industri, tingkat dan pola ketergantungan terhadap impor masukan antara yang berupa produk-produk industri harus menjadi semakin turun, atau dengan kata lain, dalam keseluruhan proses produksi tersebut bagian dari nilai tambah yang dihasilkan di dalam negeri harus semakin meningkat. Dengan demikian maka usaha untuk mengurangi kelemahan struktural erat kaitannya dengan usaha untuk mengubah pola dan struktur impor, yakni dengan mengurangi tingkat persentase impor produk-produk industri terhadap keseluruhan nilai impor.

Dalam prakteknya usaha untuk mengubah komposisi impor (sehingga bobot impor produk-produk industri menjadi berkurang), dan usaha untuk mengubah komposisi ekspor (sehingga bobot ekspor produk-produk industri menjadi bertambah), tidak dapat dipisahkan secara tegas. Pasaran domestik untuk substitusi impor produk-produk antara hasil industri mungkin masih terlalu kecil bila dibandingkan dengan tingkat minimal skala ekonomisnya: produksi hanya dapat dilangsungkan secara efisien kalau sebagian produknya dapat diekspor, sehingga usaha untuk mengubah pola impor juga turut mengubah struktur ekspor. Di lain pihak, pengolahan hasil-hasil sektor produksi primer di sektor industri untuk mempertinggi ekspor produk-produk industri tidak berarti bahwa keseluruhan produk-produknya perlu diekspor: sebagian dapat dijadikan sebagai masukan antara untuk memenuhi kebutuhan proses produksi dalam negeri, sehingga usaha untuk mengubah pola ekspor juga turut mengubah struktur impor.

Dari pembahasan tadi dapat disimpulkan bahwa kedua elemen strategi yang telah disebutkan di atas, yakni untuk mengurangi kelemahan dan kerawanan struktural di sektor industri, serta untuk merombak pola dan struktur perdagangan internasional Indonesia, pada dasarnya merupakan strategi terpadu. Esensi dari strategi terpadu ini didasarkan pada konsepsi bahwa industrialisasi tidaklah identik dengan sekedar pembangunan berbagai industri-industri yang dapat menghasilkan segala macam produk, tetapi terbatas pada pembangunan industri-industri yang dapat memperkuat dan memperdalam struktur industri; orientasinya bukanlah kepada produk, tetapi pada tahap-tahap proses produksi.

Sebetulnya konsepsi inilah yang dijadikan landasan pemikiran GBHN dalam menentukan tahap-tahap industrialisasi pada setiap Repelita. GBHN tidak menentukan produk-produk industri apa yang harus dapat dihasilkan pada setiap Repelita, tetapi penekanannya diberikan pada pembangunan industri yang dikaitkan dengan tahap-tahap proses produksi: dimulai dengan pengolahan bahan mentah menjadi bahan baku, lalu beralih ke pengolahan bahan baku menjadi barang jadi, dan kemudian menjurus kepada menghasilkan mesin-mesin sendiri. Juga dapat dicatat bahwa GBHN menganut prinsip kesinambungan dalam hubungannya dengan pelaksanaan masing-masing Repelita, sehingga ditetapkannya peralihan tahap-tahap proses produksi tersebut tidak berarti bahwa usaha yang dilakukan dalam Repelita sebelumnya harus diputus dengan dilaksanakannya Repelita berikutnya. Dengan demikian maka walaupun dalam Repelita Keempat dan selanjutnya masih diperlukan pembangunan industri-industri yang mengolah bahan mentah menjadi bahan baku, hal ini dimungkinkan walaupun GBHN hanya menyebutkannya untuk Pelita Kedua.

Pelaksanaan strategi terpadu yang berlandaskan pada konsepsi dasar GBHN mengenai industrialisasi, dan yang langsung dikaitkan dengan kekuatan struktur perekonomian Indonesia pada umumnya dan kemajuan yang telah dicapai oleh sektor industri pada khususnya, dapat ditempuh melalui dua jalur. Pertama, dengan memperpanjang tahap-tahap proses produksi, agar sektor industri makin bertambah mampu untuk lebih lanjut mengolah hasil-hasil sektor produksi primer (dari pertanian, peternakan, perikanan dan kehutanan, serta dari pertambangan) dan untuk lebih banyak memanfaatkan sumber-sumber energi; dalam beberapa hal usaha ini menyangkut pembangunan industri dasar dan industri berat yang padat modal dan memerlukan teknologi tinggi. Kedua, dengan lebih banyak membuat produk-produk antara serta mesin-mesin atau komponen-komponen dan suku cadangnya yang diperlukan untuk menunjang industri-industri hilir yang telah tumbuh. Dari semula tentunya sudah harus diusahakan untuk mengamankan agar industri-industri yang dibangun melalui dua arah tersebut

pada akhirnya dapat dikaitkan sehingga produk-produk yang dihasilkan oleh industri-industri yang lebih ke hulu dapat dipergunakan dalam proses produksi industri-industri yang lebih ke hilir.

Pembangunan industri menurut dua jalur tersebut pada dasarnya merupakan usaha untuk memanfaatkan secara optimal kekayaan dan sumber daya alam (termasuk energi) serta tenaga manusiawi Indonesia, dan untuk menjamin agar pertumbuhan industri juga disertai dengan peningkatan kaitan-kaitan, baik kaitan-kaitan antar industri maupun kaitan-kaitan antara sektor industri dan sektor-sektor lainnya dalam perekonomian. Dengan demikian maka akselerasi dalam proses industrialisasi dapat dicapai melalui pola pembangunan yang mampu untuk menciptakan struktur industri yang sehat dan kuat.

Dalam konteks ini maka usaha industrialisasi tidak dapat ditangani hanya oleh mereka yang berkecimpung di sektor industri. Akselerasi dalam proses industrialisasi merupakan masalah nasional, dan harus ditangani secara terkoordinasi dalam tingkat nasional. Dengan koordinasi yang mantap maka pelaksanaan strategi terpadu tadi akan memberikan kontribusi yang berarti dalam mengubah struktur ekonomi Indonesia, sehingga apa yang dikehendaki GBHN untuk menjadikan sektor industri sebagai tulang punggung perekonomian Indonesia mungkin bahkan sudah dapat dicapai pada akhir Repelita Kelima.

MEKANISME UNTUK MENCAPAI INDUSTRIALISASI

Dalam pembahasan di muka telah diketengahkan bahwa proses industrialisasi yang di satu pihak dikaitkan dengan kondisi awal pola dan struktur industri serta kekuatan struktur perekonomian Indonesia, dan di lain pihak disesuaikan dengan tujuan pembangunan ekonomi jangka panjang serta konsepsi GBHN mengenai industrialisasi, memerlukan suatu strategi yang pada dasarnya berorientasi pada proses produksi dan bukannya pada produk industri. Walaupun proses dan produk keduanya saling berkaitan, secara analitis dan perbedaan-perbedaan yang prinsipial di antara orientasi produk dan orientasi proses dalam industrialisasi.

Pertama, orientasi proses berlandaskan pada pendekatan vertikal (dikaitkan dengan kedalaman struktur industri); di lain pihak, orientasi produk didasarkan pada pendekatan horisontal (dihubungkan dengan perluasan struktur industri). Sebagai ilustrasi, setiap negara dapat membangun pabrik-pabrik untuk membuat produk televisi, tetapi tidak semua negara mampu

membangun pabrik-pabrik pembuatan produk-produk yang diperlukan dalam proses pembikinan televisi.

Kedua, orientasi produk dapat terhenti pada pembangunan industri hilir, sedangkan orientasi proses dapat melibatkan berbagai cabang industri, masing-masing sampai ke tahap-tahap paling hulu. Pembuatan pabrik pakaian jadi dapat dengan mudah sekali dilakukan tanpa adanya industri lain apapun, asalkan segala kebutuhannya dapat diimpor. Di lain pihak, penguasaan proses pembuatan pakaian jadi memerlukan sejumlah besar industri-industri lainnya: pembuatan pakaian jadi memerlukan bahan pakaian, benang, dan kancing; pembuatan produk-produk tersebut memerlukan bahan-bahan industri dan mesin-mesin; pembuatan bahan-bahan dan mesin-mesin diperlukan untuk membuat bahan-bahan dan mesin-mesin tersebut, dan seterusnya, yang dapat terus berlanjut sampai misalnya pada penambangan minyak, batu bara dan bijih besi, penanaman kapas, peternakan.

Ketiga, orientasi produk dapat menghasilkan suatu pola industri di mana masing-masing industrinya berdiri sendiri tanpa berkaitan satu dengan lainnya. Di lain pihak, orientasi proses (kecuali kalau semua produk di tiap tahap proses produksi adalah untuk ekspor), mengharuskan adanya keterkaitan-keterkaitan antar industri untuk dapat berhasil. Dengan demikian orientasi proses dapat menciptakan struktur industri yang kuat dan kukuh, sedangkan struktur yang dihasilkan oleh orientasi produk dapat sangat rapuh karena dapat cenderung melebar dalam landasan struktural yang dangkal dan sempit.

Keempat, pertumbuhan industri melalui orientasi produk tidak perlu menghasilkan efek berganda. Di lain pihak, efek berganda yang didapat dari pertumbuhan industri melalui orientasi proses cenderung menjadi makin besar semakin dalam struktur industrinya. Selain itu, karena orientasi produk tidak perlu menimbulkan kaitan antara sektor industri dan sektor-sektor produksi barang lainnya dalam perekonomian, sedangkan orientasi proses yang didasarkan atas kekuatan perekonomian mengharuskan diciptakannya keterkaitan-keterkaitan, efek berganda yang ditimbulkan oleh pertumbuhan sektor-sektor produksi lainnya juga dapat jauh berbeda. Karena itu orientasi proses lebih memungkinkan terjadinya akselerasi dalam pertumbuhan industri, dan lebih menjamin terjadinya perubahan struktur ekonomi sebagai akibat dari pertumbuhan industri.

Kelima, secara operasional penerapan pendekatan melalui orientasi proses jauh lebih kompleks dan lebih sukar untuk dilaksanakan. Dengan demikian maka penentuan mekanisme pelaksanaannya perlu dipersiapkan dengan cermat dan teliti.

Di dalam pembahasan sebelumnya, telah dikemukakan bahwa orientasi proses merupakan landasan pemikiran bagi ditempuhnya kedua elemen strategi yang bersiat integral, yakni untuk memperdalam dan memperkuat struktur industri, dan untuk merombak struktur perdagangan internasional Indonesia. Sehubungan dengan kompleksitas permasalahan operasionalnya, berikut ini akan diketengahkan beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam menentukan mekanisme pelaksanaannya.

1. Penentuan Sub-sub Sistem Strategis dalam Tahap-tahap Proses Produksi

Orientasi produk sangat mudah dilaksanakan, karena memberikan kemungkinan-kemungkinan yang jelas sekali dalam rangka mengembangkan industri: biasanya angka-angka impor produk akhir, yang memberikan gambaran mengenai luasnya pasaran domestik, dapat digunakan sebagai dasar untuk menentukan kelayakan pembangunan industri substitusi impor; demikian pula, bilamana industri substitusi impor sudah berkembang, angka-angka impor produk antaranya juga dapat dijadikan dasar penentuan kelayakan pembangunan industri yang lebih hulu. Di lain pihak, untuk orientasi proses maka angka-angka impor dapat tidak relevan, sedangkan pada prinsipnya industri-industri yang dapat dianggap perlu untuk dibangun dalam menempuh kedua elemen strategi tadi mungkin akan mencapai jumlah yang besar sekali.

Dalam rangka pengambilan dua jalur pembangunan industri sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, permasalahan yang dapat timbul adalah: sampai dimana industri yang dibangun untuk tahap-tahap hulu proses produksi akan dikembangkan hingga mencapai tahap-tahap lebih ke hilir, dan sampai di mana industri yang dibangun di tahap-tahap hilir proses produksi akan dikembangkan hingga menuju ke hulu. Adalah tidak mungkin untuk membangun semua industri yang akan mengurangi kelemahan dan kerawanan struktural, dan dalam prakteknya juga tidak perlu. Kemungkinan ini lebih diperkecil lagi karena strategi terpadu menghendaki agar pembangunan industri juga akan merombak struktur perdagangan luar negeri, yang berarti bahwa industrinya harus efisien dan mampu bersaing dengan industri-industri luar negeri.

Dalam menyelesaikan masalah tersebut, usaha utama yang perlu dilakukan ialah menentukan sub-sub sistem strategis dalam tahap-tahap proses produksi. Untuk melakukannya, perlu disusun silsilah produk (family tree) dari cabang-cabang industri yang dikehendaki dalam rangka mencapai tujuan ditempuhnya kedua elemen strategi tadi. Dikaitkan dengan keunggulan komparatif (comparative advantage) yang ada atau yang akan dapat ditimbulkan,

sehubungan dengan kekayaan dan sumber alam dan energi serta tenaga manusiawi Indonesia, dan industri-industri yang sudah ada, maka dapat dipilih tahap-tahap proses produksi tertentu di mana pembangunan cabang-cabang industrinya akan memberikan dampak maksimal. Jadi penentuan sub-sub sistem strategis dalam tahap-tahap proses produksi akan memberikan gambaran mengenai cabang-cabang industri yang perlu dan dapat dibangun secara efisien; dalam menentukan sub-sub sistem strategis ini besarnya impor dan luasnya pasaran domestik tidak perlu dijadikan sebagai faktor penentu utama.

2. Perencanaan yang Saksama dan Penanganan Terpadu

Kalau penentuan substitusi strategis memberikan gambaran mengenai industri-industri yang perlu dan dapat dibangun, sumber-sumber yang tersedia memberikan batasan terhadap pelaksanaan pembangunannya: apa yang perlu dan dapat dibangun belum tentu mungkin dilaksanakan. Dengan demikian maka sumber-sumber yang ada perlu dialokasikan secara optimal, dan hal ini memerlukan perencanaan yang saksama dalam menentukan tahap-tahap pelaksanaannya.

Dalam menentukan sub-sistem strategis, masalahnya bersifat teknis ekonomis, sedangkan dalam perencanaan untuk mendapatkan alokasi sumber-sumber yang ada secara optimal pertimbangan-pertimbangan sosial politis juga harus diperhitungkan. Karena itu masalah industrialisasi pada akhirnya akan menyangkut aspek-aspek politis dan memerlukan adanya konsensus nasional, terutama karena proses industrialisasi memerlukan jangka waktu yang panjang dan hasilnya tidak segera dapat terlihat.

Untuk mengambil contoh yang dramatis, maka bagaimanapun cara yang digunakan untuk menghitungnya, akan terlihat bahwa investasi per tenaga kerja yang diperlukan untuk industri baja terpadu jauh lebih tinggi dibandingkan halnya dengan industri anyaman bambu. Jika dari segi teknis ekonomis ternyata bahwa keduanya akan dapat berjalan secara efisien, dalam perencanaannya dapat timbul masalah mengenai mana yang harus dipilih agar alokasi dari sumber-sumber yang ada dapat dicapai secara optimal. Pemikiran sederhana dalam konteks statis dapat menyimpulkan bahwa industri anyaman bambu didahulukan, sedangkan pemikiran strategis dalam konteks dinamis sebaliknya.

Contoh tersebut sengaja dikemukakan karena pendekatan melalui orientasi proses dapat langsung menunjukkan perlunya pembangunan industri dasar dan industri berat, yang pada umumnya sangat padat modal, membu-

tuhkan teknologi tinggi, dan kemampuannya untuk secara langsung menyerap tenaga kerja sangat rendah; walaupun demikian, dalam konteks dinamis efek bergandanya terhadap penyediaan lapangan kerja dapat berlipat ganda. Di lain pihak, sepiantas lalu kelihatannya jenis-jenis industri ringan lebih padat karya, sehingga kalau industrialisasi disubordinasikan pada penyerapan tenaga kerja, mungkin diperoleh kesimpulan bahwa belum waktunya untuk membangun industri berat. Permasalahannya lebih dipersulit lagi karena adanya dilettante intelektual yang dengan kenesnya memamerkan gagasan-gagasan asing, tanpa meninjau persoalannya secara mendalam dalam ruang lingkup nasional.

Misalnya, ada yang akan mengatakan bahwa pembangunan industri dasar tidak sesuai dengan konsep pemenuhan basic needs: pembuatan pakaian jadi adalah dalam rangka memenuhi kebutuhan pokok, tetapi tidak berarti bahwa kita hanya berhenti untuk menjadi bangsa penjahit; kalau kompleksitas permasalahan industrialisasi dipahami, maka akan jelas terlihat bahwa pembangunan industri dasar yang berkaitan dengan pembuatan pakaian jadi juga merupakan usaha untuk memenuhi kebutuhan pokok secara lebih mantap. Demikian juga ada yang akan melontarkan bahwa pembangunan industri berat tidak mengurangi kepincangan dan ketidakadilan sosial terhadap the bottom 30-40 per cent dalam masyarakat, merusak lingkungan, dan sebagainya.

Bagaimanapun juga, perencanaan yang saksama tanpa adanya konsensus nasional dapat dihadapkan pada masalah-masalah prinsipial yang rumit. Konsensus nasional mengenai arah, bentuk, dan pola proses industrialisasi yang disesuaikan dengan tujuan dan kepentingan nasional mutlak dibutuhkan, dan untuk ini juga diperlukan motivasi semangat patriotisme dan jiwa nasionalisme. Dengan adanya konsensus nasional tugas perencanaan yang pada dasarnya sudah cukup kompleks dan rumit dapat dilaksanakan dengan tenang, tanpa direpotkan oleh tetek bengek permasalahan yang kalau ditinjau dari totalitas tujuan dan kepentingan nasional pada dasarnya tidak relevan dan bobotnya tidak berarti.

Karena proses industrialisasi pada akhirnya memerlukan adanya konsensus nasional, pembangunan industri mempunyai tujuan-tujuan yang luas tetapi bulat dan terpadu. Dalam perencanaannya, dan dalam penanganannya pelaksanaannya, kita tidak boleh berpikir dan bertindak sendiri-sendiri atau berkotak-kotak. Sebagaimana telah ditekankan oleh Bapak Presiden, pembangunan industri hendaknya kita kembangkan secara terpadu, baik dalam lingkungan sektor industri sendiri maupun dalam hubungannya dengan

sektor-sektor lainnya. Sebab, pembangunan sektor industri tidak hanya erat kaitannya dengan kemampuan penyediaan bahan baku, tetapi juga dengan sektor-sektor lainnya seperti pertanian, perikanan dan peternakan, pertambangan, konstruksi, perdagangan, keuangan dan perbankan, perhubungan, pendidikan, tenaga kerja, dan sebagainya. Pembangunan industri harus diarahkan agar mempunyai akibat positif, dengan membuka kemungkinan lain bagi berkembangnya kegiatan-kegiatan ekonomi, munculnya kegiatan-kegiatan ekonomi baru yang menunjang dan menampung hasil industri baru, bertambahnya lapangan kerja, bertambah luasnya permintaan akan bahan-bahan baku dan jasa-jasa, dan seterusnya. Peningkatan jalinan saling keterkaitan dalam proses industrialisasi memerlukan koordinasi nasional dan penanganan terpadu.

3. Pelaksanaan Pembangunan

Di dalam sistem perekonomian Indonesia yang landasan idiilnya adalah Pancasila, dan landasan konstitusionalnya adalah Undang-Undang Dasar 1945, sebagian besar kegiatan pembangunan dilaksanakan oleh, dan tergantung atas inisiatif dan responsi pihak swasta termasuk koperasi. Dengan demikian maka walaupun sudah dilakukan perencanaan yang saksama dan penanganan secara terpadu, realisasi pertumbuhan industri dapat berbeda dengan pola proses industrialisasi yang dikehendaki. Dalam beberapa hal, pembangunan industri dalam sub-sub sistem strategis yang telah ditentukan tidak terlaksana oleh swasta termasuk koperasi, karena investasinya terlalu tinggi, risikonya terlalu besar, atau karena pertimbangan-pertimbangan lainnya.

Dalam pelaksanaan proses industrialisasi menurut pola yang dikehendaki, peranan negara menjadi vital, tidak saja untuk mengarahkan kegiatan-kegiatan swasta, tetapi juga untuk aktif berpartisipasi melalui kegiatan badan-badan usaha milik negara. Partisipasi aktif badan-badan usaha milik negara diperlukan dalam kegiatan yang bersifat komplementer dengan usaha swasta, untuk meningkatkan kemampuan nasional, untuk menjadi stabilisator bagi produk-produk industri yang memegang peranan vital bagi pembangunan serta yang menguasai hajat hidup rakyat banyak, untuk menjadi penggerak pembangunan dalam memelopori kegiatan-kegiatan baru di sektor industri, dan dalam mewujudkan pemerataan pembangunan. Badan-badan usaha milik negara juga merupakan wahana untuk penyerapan, pengalihan dan pengembangan teknologi, serta untuk mengembangkan keahlian dan ketrampilan nasional.

Bagaimanapun juga, diperlukan adanya urutan prioritas nasional dalam rangka pelaksanaan proses industrialisasi. Untuk merangsang partisipasi swasta yang semaksimal mungkin, urutan prioritas nasional tersebut harus didukung oleh sistem insentif yang memadai. Di samping itu, sistem insentif ini dapat dihubungkan dengan usaha untuk menjamin agar jalinan keterkaitan antara industri besar, sedang dan menengah menjadi semakin erat, sehingga pertumbuhan masing-masing dapat saling memperkuat dan saling mengisi.

4. Perlindungan Industri

Adalah wajar bahwa industri-industri yang baru dibangun mendapatkan perlindungan dari impor. Dengan orientasi produk maka masalahnya mudah diselesaikan: setiap produk substitusi impor dikenakan pembebanan impor yang tinggi. Cara perlindungan industri semacam ini mendatangkan efek negatif, karena rakyat konsumen harus memikul beban tinggi dan tidak terjadi kecenderungan bahwa beban tersebut dapat semakin diturunkan. Di samping itu, cara penentuannya bersifat ad hoc dan belum tentu sesuai dengan urutan prioritas nasional.

Dengan orientasi proses maka cara perlindungan tersebut akan lebih banyak menimbulkan efek negatif (adanya kaitan-kaitan antar industri menimbulkan efek berganda terhadap pembebanan impor sehingga beban rakyat konsumen menjadi semakin berat), dan juga kurang efektif. Maka dari itu sistem perlindungan industri perlu beralih dari yang bersifat negatif ke yang bersifat positif: melalui pelaksanaan kebijaksanaan yang di satu pihak membantu dicapainya penurunan dalam komponen-komponen biaya produksi, dan di lain pihak menggalakkan pemasaran hasil-hasil industri: baik di dalam negeri (termasuk pengutamaan hasil produksi dalam negeri untuk pembelian pemerintah) maupun untuk ekspor.

5. Standardisasi

Kalau dalam orientasi produk kegunaan standardisasi industri agak terbatas (terutama dalam melindungi konsumen), untuk orientasi produk operannya vital dalam menjamin pembangunan industri ke arah yang dikehendaki. Tanpa standardisasi industri, kaitan-kaitan antara industri-industri yang berada di dalam berbagai tahap proses produksi tidak dapat direalisasikan.

PENUTUP

Tinjauan strategis mengenai industrialisasi dalam rangka pembangunan nasional ini terutama dimaksudkan untuk mempertegas tantangan-tantangan yang dihadapi oleh sektor industri yang diharapkan dapat menjadi tulang punggung perekonomian Indonesia dalam sepuluh sampai limabelas tahun mendatang.

Uraian terdahulu telah menunjukkan bahwa ditinjau dari perspektif jangka panjang dan strategi serta arah pembangunan jangka panjang seperti yang ditetapkan GBHN, masalah operasional utamanya adalah bagaimana menjamin agar pertumbuhan sektor industri juga disertai dengan perubahan struktur industri. GBHN telah menetapkan terjadinya perubahan struktur ekonomi sebagai sasaran jangka panjang di bidang ekonomi sehingga tercapai struktur ekonomi yang seimbang. Tantangan yang dihadapi secara nasional menjadi jelas dengan menarik pelajaran dari pengalaman selama Pelita I dan Pelita II yang menunjukkan bahwa pertumbuhan pesat saja di sektor industri ternyata belum menjamin tercapainya struktur ekonomi yang seimbang. Masalahnya adalah bagaimana akan dan dapat dilanjutkan usaha-usaha pengembangan sektor industri yang dapat membawanya dari kondisi yang ada kepada tujuan nasional seperti yang telah ditetapkan dalam GBHN.

Keberhasilan-keberhasilan yang telah dicapai sebelumnya ditambah dengan kondisi perekonomian secara keseluruhan yang telah berubah dibandingkan dengan sepuluh atau limabelas tahun yang lalu kiranya telah meminta suatu orientasi baru dalam strategi pembangunan industri. Orientasi baru ini perlu diambil dalam perumusan strategi pelaksanaan operasionalnya, tetapi bukan dalam rangka pembentukan kerangka konseptual yang baru.

Dalam hubungan ini ternyata bahwa strategi industrialisasi dalam rangka pembangunan nasional itu perlu mencakup dua elemen pokok. Pertama, strategi untuk mengurangi kelemahan dan kerawanan struktural di sektor industri yang akan melibatkan usaha-usaha untuk memperdalam struktur industri. Kedua, strategi untuk merombak pola dan struktur perdagangan internasional Indonesia, yaitu dengan menurunkan saham impor produk-produk industri dalam keseluruhan impor, dan dengan meningkatkan saham produk-produk industri dalam keseluruhan ekspor.

Dengan orientasi baru jelas dibutuhkan suatu strategi yang terpadu, sebab industrialisasi tidaklah identik dengan sekedar pembangunan berbagai industri-industri yang dapat menghasilkan segala macam produk, tetapi yang diarahkan pada pembangunan industri-industri yang dapat memperkuat dan

memperdalam struktur industri. Secara singkat, orientasinya bukanlah kepada produk, tetapi pada tahap-tahap proses produk. Landasan pemikiran GBHN sebenarnya telah memberikan penekanan pada pembangunan industri yang dikaitkan dengan tahap-tahap proses produksi: dimulai dengan pengolahan bahan mentah menjadi bahan baku, kemudian menginjak ke pengolahan bahan baku menjadi barang jadi dan setelah itu menjurus pada kegiatan menghasilkan mesin-mesin sendiri.

Itulah sebabnya dikatakan di atas bahwa yang diperlukan adalah suatu orientasi baru yang memungkinkan dicapainya akselerasi dalam pembangunan industri. Demikian pula GBHN menganut prinsip kesinambungan dalam hubungannya dengan pelaksanaan masing-masing Repelita. Hal ini berarti bahwa penetapan peralihan tahap-tahap proses produksi tersebut tidaklah akan memutuskan atau menghentikan usaha-usaha yang telah dilakukan dalam Repelita sebelumnya. Bagaimanapun sifat industri-industri yang telah bertumbuhan, semua industri yang telah ada harus dapat dimanfaatkan seoptimal mungkin. Oleh sebab itu, dalam jangka pendek dan menengah perhatian juga perlu diberikan pada usaha-usaha untuk mencapai konsolidasi industri-industri yang telah ada.

Penerapan orientasi baru ini membawa berbagai konsekuensi, yang terpenting di antaranya adalah keharusan untuk memperdalam struktur industri yaitu dengan pembangunan industri-industri hulu dan industri-industri dasar yang biasanya berskala besar dan memerlukan investasi dan teknologi yang tinggi. Pelaksanaannya memerlukan suatu konsensus nasional karena segera akan melibatkan masalah alokasi sumber-sumber dana yang masih relatif terbatas. Walaupun demikian kiranya telah jelas bahwa prospek jangka panjangnya akan sangat menguntungkan, terutama apabila ditinjau dari sudut perkembangan industri sendiri maupun perkembangan perekonomian nasional secara keseluruhan. Usaha-usaha memperdalam proses produksi sektor industri ini akan sangat membantu perkembangan dan pertumbuhan jangka panjang dari industri-industri hilir yang telah ada secara relatif luas serta membantu mengurangi kerawanan industri-industri tersebut dalam jangka pendek dan jangka menengah.

Semakin dalam proses produksi yang dapat dilakukan di dalam negeri akan semakin besar akibat-akibat gandanya yang dapat dimanfaatkan di dalam negeri sendiri. Ditinjau dari sudut penglihatan dinamis ini akan semakin tampak bahwa dilema ataupun konflik antara pemerataan dan pertumbuhan yang dikuatirkan akan semakin menajam sebagai akibat penerapan orientasi baru itu sebenarnya tidak beralasan dan mungkin secara konseptual keliru. Orientasi baru ini jelas menekankan selektivitas dalam usaha memperdalam struktur industri, yaitu dengan ditentukannya subsistem-subsistem

strategis, yang dapat mengoptimalkan keterkaitan-keterkaitan antar industri maupun antara sektor industri dan sektor-sektor lainnya dalam perekonomian. Dengan demikian semakin besar prospek penciptaan lapangan kerja dan usaha yang dapat membantu usaha-usaha pemerataan kesempatan berusaha dan kesempatan kerja dalam masyarakat.

Dalam rangka keterkaitan-keterkaitan yang disebutkan di atas diperlukan usaha-usaha terarah dan terpadu sedemikian sehingga di satu pihak sektor industri besar, sedang dan kecil akan dapat saling melengkapi dan di pihak lain pertumbuhan sektor industri itu tidak terlepas dari pertumbuhan dan potensi perekonomian secara keseluruhan. Bahkan lebih jauh dari itu, sektor industri dapat berperan sebagai ujung tombak tercapainya integrasi ekonomi nasional. Usaha-usaha terpadu ini mutlak diperlukan bukan semata-mata karena permasalahan yang dihadapi telah menjadi semakin kompleks, tetapi terutama pula dalam rangka usaha integrasi ekonomi nasional. Ditinjau dari segi ini dapat dikatakan bahwa industrialisasi terlalu penting artinya dalam strategi besar pembangunan nasional untuk diserahkan semata-mata pada mereka yang berkecimpung di sektor industri. Industrialisasi benar-benar merupakan tantangan nasional.

PENGEMBANGAN INDUSTRI DALAM PELITA III*

A.R. SOEHOED

PENDAHULUAN

Sesuai dengan Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang, maka peranan industri pada Pelita I terutama adalah mendukung perkembangan pertanian. Pada Pelita II peranan industri telah dipertingkat dengan kemampuan untuk mengolah bahan mentah menjadi bahan jadi. Peranan yang telah dijalankan pada Pelita II harus dipertingkat lagi di dalam Pelita III, sedangkan pada Pelita IV industri harus mampu memulai pembuatan alat perlengkapan untuk industri sendiri, kemampuan mana harus diperkembangkan lebih lanjut di dalam Pelita-Pelita berikutnya.

Maka dari itu pada Pelita I industri yang dibangun terutama adalah industri yang dengan cepat dapat memenuhi kebutuhan pertanian secara langsung seperti pupuk, pestisida dan alat-alat pembantu pertanian, di samping itu kebutuhan masyarakat terutama di dalam bidang sandang dan bahan bangunan dari mutu dan harga yang terjangkau oleh masyarakat banyak.

Pada Pelita II barulah dimulai pengolahan beberapa bahan baku, terutama bahan baku pertanian (karet, kelapa sawit, tapioka, kayu) dan beberapa mineral seperti kapur, tanah liat dan pasir untuk semen, kaca dan lain-lain bahan bangunan.

Pada Pelita III, maka kemampuan pengolahan kekayaan alam ini telah dipertingkat, dan sesuai dengan asas kesinambungan di dalam pembangunan, maka pada Pelita III harus disiapkan pula landasan bagi industri permesinan (industry engineering) yang akan diselenggarakan pada Pelita IV.

*Makalah Ir. A.R. SOEHOED, Menteri Perindustrian, pada Seminar tentang Industrialisasi Dalam Rangka Pembangunan Nasional, yang diselenggarakan oleh CSIS, Jakarta, 10-12 Desember 1981.

Ini berarti, bahwa di dalam membangun kemampuan untuk mengolah bahan baku menjadi bahan setengah jadi dan barang jadi, sekaligus harus disiapkan industri bagi bahan baku dan penolong yang akan diperlukan dalam industri engineering.

Di samping itu ada berbagai persiapan lain yang perlu dilaksanakan pula, sehingga industri engineering ini dapat bekerja dengan efektif dan ekonomis.

Melihat akan hasil-hasil Pelita I dan Pelita II dan macam-macam sasaran yang dapat dicapai di dalam Pelita III ini, maka masa Pelita III dapat disebut sebagai tahap baru dalam proses industrialisasi, sehingga di hari kemudian tercapai suatu wujud industri yang dapat menjadi tulang punggung ekonomi. Bahkan bukan tidak mungkin dapat dicapai suatu akselerasi laju pertumbuhan ekonomi.

Dalam mencapai sasaran-sasaran ini, maka berbagai program sudah mulai dilaksanakan antara lain penetapan prioritas dan pelaksanaan pembangunan industri dasar, khususnya industri bahan baku, persiapan industri engineering yang menyangkut persiapan fisik, penetapan standar-standar industri, penyelenggaraan rasionalisasi, kemudian pengembangan ekspor hasil industri guna menunjang pembangunan industri melalui ekspor barang-barang non-minyak.

Dalam pada itu pembangunan menuntut pula pemerataan dan pengembangan lapangan kerja yang seluas mungkin yang memerlukan program-program khusus terutama di dalam lingkungan industri kecil dan dalam menghasilkan keterkaitan-keterkaitan antara industri besar, industri menengah dan industri kecil.

Pembangunan industri dasar walaupun kelihatannya padat modal, namun bila ditinjau dalam efek totalnya terhadap penciptaan lapangan kerja dalam perekonomian dan aspek dinamisnya akan lebih memungkinkan tercapainya pemerataan, baik dalam lapangan usaha, kesempatan memperoleh pekerjaan dan pemerataan pembangunan di daerah.

Namun semua usaha-usaha tadi tidak dapat terwujud dengan sempurna tepat menurut rencana bilamana tidak didukung oleh berbagai sarana, termasuk iklim pengembangan industri yang baik, kebijaksanaan penanaman modal yang tepat, persediaan dana dan jasa perbankan yang efektif, cukup tersedianya energi dengan harga yang wajar, perkembangan transpor dan niaga dan pendidikan ketrampilan dan manajemen.

Di dalam ulasan lebih lanjut maka akan dibahas apa yang telah dan akan diusahakan pun apa prasyarat sarana yang perlu dipenuhi di dalam pelaksanaan masing-masing program.

INDUSTRI DASAR

Dalam Pelita III, maka aneka industri (manufacturing) telah berkembang dengan pesat dan bersama dengan industri dasar serta industri kecil pada tahun 1980/1981 telah menghasilkan suatu pertumbuhan sebesar 21%.

Landasan yang telah dicapai ini sekarang harus diperkuat dan diberi kedalaman dengan pembangunan industri bahan baku, atau lebih umum disebut industri dasar.

Industri bahan baku adalah industri dasar yang umumnya harus berkapasitas besar agar ekonomis. Maka dari itu industri dasar baru dapat dibangun apabila pasaran bagi hasil produksinya sudah cukup terjamin baik di dalam negeri maupun untuk ekspor.

Pada masa Pelita I dan Pelita II pemerintah telah mulai juga untuk membangun industri dasar terutama bagi bahan-bahan yang mudah dapat dibuat di Indonesia dan untuk mana pasaran dalam negeri sudah cukup luas seperti pupuk urea dan semen.

Baru menjelang akhir Pelita II dan awal Pelita III, maka pengembangan industri dasar mulai ditangani dengan lebih konsisten dengan peningkatan dan perluasan produksi berbagai macam pupuk seperti urea, TSP dan ZA kemudian semen, aluminium, besi baja dan lain-lain. Sementara itu kegiatan swasta juga mulai bergerak ke arah industri-industri yang lebih ke hulu.

Rencana-rencana yang sedang diperkembangkan dan sebagian telah dilaksanakan oleh negara maupun swasta meliputi antara lain peningkatan produksi semen yang sekarang telah mencapai 7,5 ton/tahun untuk menjadi 17,5 ton/tahun pada sekitar tahun 1984-1985; di dalam kurun waktu yang sama peningkatan dari produksi pupuk urea dari kurang lebih 2,2 juta ton/tahun menjadi 4,5 juta ton/tahun, pupuk TSP menjadi 1,0 juta ton/tahun dan ZA menjadi sekitar 400.000 ton/tahun, sehingga produksi pupuk seluruhnya akan menjadi lebih dari 5,5 juta ton/tahun suatu peningkatan yang melebihi 100% dari tingkat produksi dewasa ini.

Produksi bahan baku aluminium akan dimulai pada tahun 1982 dalam tahap pertama dengan kurang lebih 75.000 ton/tahun dan akan mencapai kapasitas maksimum pada tahun 1984 sebesar 225.000 ton/tahun.

Begitu pula produksi besi baja terpadu yang sekarang berada pada sekitar 1,0 juta ton/tahun akan mencapai 2,0 juta ton/tahun pada akhir Pelita III dengan pola produksi tersusun atas besi lembaran dan besi batangan; di samping ini masih ada produksi pabrik-pabrik lain yang lebih kecil yang membuat bahan baku besi pun produk-produk hilir seperti besi siku, besi beton, kawat dan lain sebagainya dengan kapasitas seluruhnya kurang lebih 1,0 juta ton/tahun. Dalam pengerjaan logam peranan industri kelihatan makin menonjol dan terus akan ditingkatkan.

Industri pulp dan kertas sedang dipertingkat terus dari tingkat 340.000 ton/tahun dewasa ini hingga lebih dari 750.000 ton/tahun pada akhir Pelita III, sedangkan perluasan ini akan meliputi baik kertas tulis dan cetak, maupun produk-produk baru seperti kertas koran dan kertas kraft.

Dalam pada itu dua pusat petrokimia sedang dalam persiapan yakni satu bagi bahan baku plastik dan satu lagi bahan serat sintetis guna menunjang industri hilir yang sudah ada dan industri antara yang telah mulai berkembang pula. Kebutuhan tekstil sudah seluruhnya dapat dipenuhi dari produksi dalam negeri, bahkan diekspor dan minat swasta sudah tertarik kepada industri-industri hulu.

Industri pengolahan kayu akan diperkuat antara lain dengan sejumlah besar industri plywood yang di dalam dua tahun mendatang akan mewujudkan kapasitas produksi sebesar 4,0 juta ton kayu lapis. Bila penggunaan kayu, misalkan dalam pembuatan kapal kayu, dapat ditingkatkan, maka industri pengolahan kayupun akan meningkat.

Industri karet terutama berpusat pada ban kendaraan bermotor dan sudah mampu untuk memenuhi sebagian besar kebutuhan dalam negeri; produksi sekarang berada pada 8 juta buah/tahun, namun kelak akan ditingkatkan hingga 13 juta buah. Di samping itu telah berkembang pula industri barang-barang karet untuk keperluan industri. Demikian gambaran industri dasar dan produk-produk industri dasar yang telah berada dalam pelaksanaan ataupun persiapan dan diharapkan akan rampung sekitar akhir Pelita III. Namun apakah hasilnya dapat terwujud secara optimal akan banyak bergantung dari dukungan yang dapat diperoleh dari sarana ekonomi lainnya. Terutama karena struktur industri logam dan fabrikasi logam pada dasarnya masih lemah dan rawan sedangkan pada Pelita IV sudah harus dihasilkan mesin-mesin sendiri.

Industri dasar mempunyai ciri-ciri khas yang menyebabkan bahwa persiapan bagi industri dasar senantiasa akan menyangkut berbagai masalah.

Bagi industri yang bersandar pada kekayaan alam yang cukup tersedia di Indonesia, maka lokasi industri dasar tersebut umumnya didekatkan pada lokasi endapan sedapat-dapatnya dekat pula pada sesuatu sumber energi. Lokasi-lokasi ini di dalam tahap pembukaan, kemudian di dalam tahap operasi industri akan memerlukan berbagai macam prasarana, termasuk pusat tenaga listrik, air, jalan, pelabuhan dan pemukiman.

Di dalam keadaan di mana beberapa macam endapan ada berdekatan ataupun sesuatu endapan dapat diolah ke arah beberapa macam produk, ataupun bila diperlukan beberapa bahan tambahan yang harus dibuat secara khusus, maka adalah bijaksana untuk membuat unit-unit industri dasar ini berdekatan agar prasarana yang dibutuhkan oleh masing-masing dapat dikembangkan bersama dan biayapun dapat dipikul bersama.

Maka banyak kali lokasi industri dasar berwujud kelompok yang tersusun atas berbagai pabrik atau unit, yang disebut industrial clusters atau zona-zona industri. Oleh karena zona-zona ini merupakan pusat-pusat kesibukan pembangunan, maka zona-zona ini merupakan pula pusat-pusat aktivitas dan pertumbuhan ekonomi yang menonjol.

Beberapa pusat-pusat demikian di dalam suatu wilayah akan membangkitkan suatu growth-area atau wilayah pembangunan utama yang pada gilirannya akan memberi isi pada Wawasan Nusantara, mewujudkan pemerataan kegiatan pembangunan dan meningkatkan ketahanan nasional.

Jadi landasan gagasan growth-area ini adalah banyaknya sumber alam dan sumber energi atau lebih umum sumber potensi yang berada di dalam suatu wilayah yang memungkinkan wilayah tersebut cepat dapat dikembangkan dan dimanfaatkan secara optimal, serta sekaligus memperkuat dan mengurangi kerawanan struktural sektor industri.

Di dalam perencanaan industri, terutama industri dasar maka pada waktu sekarang telah diidentifikasi lima wilayah pembangunan utama, yakni pertama wilayah yang meliputi daerah Aceh dan Sumatera Utara di bagian timur (dengan pusat-pusat di Lho Seumawe, Kuala Tanjung dan Dumai), kedua, wilayah Sumatera bagian selatan, termasuk Banten (yang meliputi pulau-pulau Bangka, Belitung, daerah Palembang, Tanjung Enim, Baturaja dan Cilegon), yang ketiga, wilayah Pulau Jawa (dengan pusat-pusat antara lain di Tangerang, Bekasi, Cibinong, Cilacap, Gresik, Probolinggo) kemudian wilayah Sulawesi bagian selatan dan tenggara dan akhirnya wilayah Kaliman-

tan bagian timur dengan pusat-pusat Balikpapan, Samarinda, Bontang dan Sesayap. Di samping itu masih ada beberapa zona tersendiri dalam lingkungan wilayah pembangunan utama seperti Lo Nga di Aceh dan Indarung di Sumatera Barat.

Landasan terwujudnya sebagian besar wilayah perkembangan ini adalah kekayaan alam dan sumber energi, terkecuali Pulau Jawa di mana daya tumbuh terutama dibangkitkan oleh jumlah penduduk yang besar dan cukup trampil serta prasarana transpor, energi dan pendidikan yang sempurna, unsur-unsur yang sangat diperlukan terutama bagi industri permesinan (engineering) suatu sektor industri dasar yang di bawah ini akan dibahas secara tersendiri.

Sebagaimana telah diutarakan tadi, maka berkembangnya zona dan wilayah ini adalah karena pengonsentrasian industri dasar dalam kelompok-kelompok guna menekan biaya prasarana dan dalam mewujudkan pemerataan kegiatan pembangunan di daerah.

Maka melihat akan masalah ini dapat dipertanyakan apakah perkembangan industri dasar ini tidak akan dapat dipercepat dan dilaksanakan secara optimal apabila penanganannya dikoordinasikan secara nasional.

Pengalaman telah menyatakan, bahwa dunia swasta kurang begitu tertarik untuk menanam modalnya di dalam industri dasar apabila di samping biaya investasi langsung yang sudah cukup besar itu harus dipikulnya pula seluruh atau sebagian besar biaya untuk prasarana.

Pada banyak negara, pembangunan untuk prasarana justru dipikul oleh anggaran negara atau dana konsesional dari sumber-sumber dana internasional (contoh - PLTA Amazon di Brazil untuk peleburan aluminium) guna menarik modal swasta bagi pembangunan industri dasar.

Kebijaksanaan ini kiranya sudah perlu dipertimbangkan pada dewasa ini agar kekayaan alam Indonesia dan sumber-sumber energi yang ada dapat dimanfaatkan secara optimal sambil mewujudkan pemerataan dan meningkatkan ketahanan nasional.

Proyek Asahan adalah suatu contoh, di mana biaya untuk prasarana dipikul oleh dana-dana murah, baik dari Pemerintah Jepang, maupun dari Pemerintah Indonesia. Kiranya kombinasi dari sumber permodalan ini (public private finance package) adalah sebab utama lancarnya perkembangan Proyek Asahan yang juga mendatangkan manfaat bagi pengembangan daerah.

Rasanya tersedianya paling sedikit sarana pokok seperti pelabuhan, jalan utama dan pusat tenaga listrik akan merupakan insentif yang jauh lebih besar bagi investor di dalam industri dasar daripada macam-macam insentif perpajakan.

Apabila kebijaksanaan semacam ini dapat dilaksanakan maka rasanya perlu ditinjau kembali kebijaksanaan dan sistematik penanganan proyek-proyek besar yang sifatnya lintas sektoral ini dan pengalokasian dana-dana.

Justru dengan adanya wilayah-wilayah pembangunan utama, maka perkembangan prasarana serta budgeteringnya dapat dilakukan dengan terarah dan efektif.

Oleh karena kurangnya minat swasta, maka dalam banyak proyek pemerintahlah yang harus mengambil inisiatif dalam suatu koordinasi pada tingkat nasional.

Pada awal tahun 1980 oleh Departemen Perindustrian telah disusun suatu daftar proyek-proyek kunci di bidang industri yang memuat kurang lebih tigapuluh proyek-proyek di bidang kimia dasar dan logam dasar.

Daftar ini telah disampaikan kepada pemerintah untuk menandakan bahwa proyek-proyek inilah yang paling sedikit harus dilaksanakan sebelum akhir Pelita III agar penetapan-penetapan Pola Dasar Pembangunan Jangka Panjang terpenuhi dan struktur produksi memperoleh kedalaman dan landasan yang diperlukannya.

Guna mempercepat perkembangan industri dasar yang dimungkinkan oleh melimpahnya kekayaan alam dan sumber energi, maka di dalam proyek-proyek kunci ini, pemerintah telah mengambil inisiatif dan mengerahkan Badan-badan Usaha Milik Negara untuk pelaksanaannya, sepanjang inisiatif dan partisipasi swasta belum dapat diharapkan.

Pembangunan industri dasar (resource based dan energy intensive industries) pada dasarnya efisien asal tidak dibebani oleh biaya prasarana dan pelaksanaannya lancar.

Dalam satu setengah tahun sejak daftar termaksud disajikan telah sepuluh dari tigapuluh proyek-proyek kunci mulai dilaksanakan.

Melihat akan perkembangan resesi dunia pada masa sekarang dengan pengaruhnya antara lain pada pasaran minyak, maka mungkin ada yang mempertanyakan apakah derap pertumbuhan dengan cara ini dapat dipertahankan.

Jelas kiranya, bahwa pertumbuhan ini harus dipertahankan baik melalui kekuatan modal sendiri ataupun bilamana perlu melalui kebijaksanaan-kebijaksanaan baru di dalam penanaman modal swasta.

Pelaksanaan proyek-proyek ini adalah suatu keharusan mutlak dan bila perlu pelaksanaan ini harus diteruskan dengan memanfaatkan cadangan devisa yang ada. Perkembangan potensi-potensi baru ini adalah syarat dalam melintasi masa-masa yang agak sulit ini agar Pelita IV dapat dimasuki di dalam keadaan dan kemampuan yang jauh lebih mantap dan kuat.

INDUSTRI MESIN

Industri mesin atau lebih lazim disebut industri engineering adalah suatu sektor industri yang belum begitu banyak berkembang. Sektor industri ini umumnya mulai berkembang dari perbengkelan yang menunjang pertanian atau perkembangan pertambangan. Di Indonesia terdapat beberapa sentra dari industri engineering, yakni di daerah Surabaya-Probolinggo untuk menunjang industri gula, di Tegal untuk menunjang pertanian sawah dan di Medan untuk menunjang perkebunan. Konsentrasi-konsentrasi yang lebih kecil terdapat di Yogya, Magelang, Bandung dan Sukabumi.

Bengkel-bengkel utama yang berada pada daerah-daerah konsentrasi tersebut di atas, sebagian besar adalah bekas milik Belanda yang diambil alih Pemerintah Indonesia (Barata, Boma, Bisma, Indra) atau oleh swasta nasional (Gruno-Surabaya dan Tegal) dan ada pula yang menjadi usaha patungan Pemerintah Indonesia - pihak asing (Atmindo - Medan), dan banyak pula di samping itu yang merupakan kegiatan industri kecil.

Pada tahun-tahun belakangan ini telah berkembang pula beberapa perusahaan engineering dengan fokus utama ke industri minyak.

Di samping itu masih ada beberapa bengkel yang patut disebut pula, yakni milik Pertamina pada daerah-daerah pengilangan minyak seperti di Palembang dan Balikpapan, bengkel pemeliharaan yang dimiliki oleh pabrik-pabrik pupuk dan semen, bengkel-bengkel yang dimiliki oleh PJKA, ABRI serta galangan-galangan di Jakarta, Surabaya dan Ujung Pandang.

Untuk pembahasan lebih lanjut, maka akan diperbedakan antara bengkel-bengkel umum yang menjalankan peranan penunjang bagi berbagai sektor ekonomi dan bengkel-bengkel khusus yang merupakan bagian dari jawatan, angkatan atau sesuatu usaha produksi. Dalam tahap permulaan menjelang

Pelita IV maka bengkel-bengkel umum inilah yang akan dijadikan pangkal tolak (nucleus) bagi perkembangan industri engineering.

Hal ini tidak berarti bahwa bengkel-bengkel lain tidak akan ditangani. Di samping usaha untuk meletakkan landasan bagi industri engineering, maka misalkan bengkel di pabrik Pupuk Kujang akan dipersiapkan secara khusus untuk menunjang industri pupuk, bengkel di pabrik pupuk Indarung khusus untuk industri semen, di samping itu beberapa instansi lain sedang memperkembangkan pula berbagai industri khusus (ABRI-PJKA dan lain-lain).

Kembali kepada bengkel-bengkel umum yang ada, maka pada waktu sekarang berbagai produk telah mulai dibuat oleh pabrik-pabrik ini secara teratur.

Pabrik Atmindo di Medan antara lain telah membuat instalasi-instalasi lengkap untuk ekstraksi dan pemurnian minyak sawit, untuk industri karet, termasuk ketel-ketel uap yang diperlukan, alat-alat keruk ringan dan lain-lain alat perlengkapan untuk perkebunan.

Kompleks Barata, Boma-Bisma-Indra sejak beberapa waktu merakit mesin-mesin diesel dan secara terus menerus membuat road roller, vibrating roller, stone crushers, turbine air dan berbagai alat dan bagian untuk irigasi, industri gula, industri karet dan lain sebagainya.

Kompleks Tegal dan Magelang yang lebih bercorak industri kecil telah mampu untuk membuat berbagai macam alat pertanian dan alat pembuat bahan bangunan.

Di samping itu sudah beroperasi pula berbagai usaha perakitan mesin-mesin diesel dan bensin, traktor-traktor, generator, transformator dan alat-alat transpor di mana komponen lokal rata-rata telah melebihi 40%.

Bagi suatu pabrik asbetos semen misalkan bagian yang dapat dibuat di Indonesia telah melebihi 60%, begitu pula bagian-bagian dari pabrik plastik, pabrik besi lembaran galbano dan lain sebagainya.

Dalam pada itu telah dimulai pula industri pembuatan mesin-mesin perkakas, yakni untuk mesin bubut universal di Cilegon, pembuatan alat perkakas untuk industri kecil di Surabaya.

Dari petikan di atas jelas kiranya bahwa potensi untuk membangun industri mesin ada, dan hanya memerlukan pengarahannya, kebijaksanaan dan penguatan, termasuk investasi.

Bengkel-bengkel yang berada di dalam penguasaan negara, tampaknya untuk tahap-tahap permulaan ini akan merupakan pusat-pusat dari industri engineering. Dilihat dari "loading" yang ada pada waktu sekarang, maka dapat dikatakan bahwa dengan perlengkapan yang ada bengkel-bengkel ini sudah cukup "utilized".

Namun bila ditinjau masalahnya lebih mendalam, maka jelas bahwa kapasitas pusat-pusat ini sebenarnya masih terlalu terbatas. Umumnya perlengkapan bengkel-bengkel ini sudah amat tua dan tidak dapat mewujudkan presisi yang cukup tinggi lagi yang mengakibatkan produktivitas yang rendah, sedangkan hampir semua usaha engineering ini lemah dalam modal (weak capital structure dan lack of working capital) sehingga tidak mampu untuk mengadakan investasi baru.

Banyak kali perusahaan-perusahaan ini harus terjun di dalam kontrak-kontrak pemborongan bangunan untuk mempertahankan cash-flownya, kadang berhasil kadangkala tidak.

Maka langkah pertama yang perlu dilakukan di dalam Pelita III ini juga, adalah peremajaan unit-unit ini dan membangun landasan modal yang lebih kuat.

Pada waktu sekarang kapasitas tahunan dari bengkel-bengkel umum milik pemerintah adalah sekitar 35.000-40.000 ton, sedangkan bersama dengan unit-unit swasta lain kapasitas nasional baru berada pada kurang lebih 100.000 ton/tahun.

Di dalam tahun-tahun belakangan ini, maka engineering products yang termasuk di Indonesia telah mencapai 750.000 ton/tahun. Apabila di antara produk-produk ini 60% dapat diolah di Indonesia dan sisanya diimpor atau dirakit saja, maka jelas kiranya, bahwa cukup besar peluang untuk memperluas industri engineering ini bahkan keperluan ini sudah mendesak.

Bila sementara kapasitas yang ada, ditingkatkan saja hingga 400.000 ton/tahun, maka hal ini akan berarti suatu kemungkinan akan nilai tambah di dalam industri engineering sebesar paling sedikit US\$ 240 juta yang di dalam sektor ini akan merupakan suatu jumlah lapangan kerja yang sangat luas.

Untuk mencapai kapasitas ini akan diperlukan suatu investasi di dalam industri engineering paling sedikit sebesar US\$ 120 juta dalam tahap permulaannya.

Dapat dipertanyakan bagaimana dapat menjamin utilization dari investasi semacam ini?

Contoh berikut dapat memberi suatu gambaran. Indonesia dalam waktu dekat akan memiliki lebih kurang 100 pabrik gula. Bila pabrik-pabrik gula ini dihapus dalam 20 tahun, maka pada tiap-tiap tahun harus dibangun permesinan baru ekuivalen dengan lima pabrik. Apabila diprogramkan di antara lima unit ini tiga unit dibuat di Indonesia, maka hal ini akan berarti suatu "loading" sebesar US\$ 150 juta dalam uang dan kurang lebih 100.000-120.000 ton/tahun dalam berat bahan; ini baru untuk industri gula saja.

Maka suatu prasyarat adalah tersedianya paling sedikit US\$ 100-150 juta untuk tiga tahun mendatang bagi investasi-investasi dan dana kerja di dalam pengembangan industri engineering. Sisa kebutuhan dapat ditutup dari turn-over masing-masing unit sendiri.

Dalam pada itu melalui berbagai program lain, maka prasyarat-prasyarat yang harus dipenuhi guna dapat membangun industri engineering sudah dimulai pula dan di dalam beberapa aspekpun sudah berjalan.

Di antara program-program termaksud, termasuk perencanaan dan pengarahan, standardisasi dan rasionalisasi, persiapan prasarana di bidang soft ware, perbengkelan pemeliharaan dan industri pembuat komponen di lingkungan industri kecil.

Berikut ini akan dibahas program-program persiapan yang telah atau sedang dilakukan.

PERSIAPAN KEARAH INDUSTRI MESIN

Sejak beberapa waktu telah diadakan penelitian yang mendalam akan potensi dari unit-unit industri engineering yang ada guna menetapkan arah perkembangan bagi masing-masing unit yang ada. Dalam garis besar unit Barata akan diarahkan kepada perlengkapan-perengkapan khusus bagi pabrik-pabrik seperti heat-exchangers, kemudian foundry work, construction equipment serta road building equipment. Di dalam usaha foundry ini termasuk pula castings untuk railway buggies dan komponen-komponen kendaraan bermotor. Kompleks Boma-Bisma-Indra akan diarahkan kepada agro-processing terutama pabrik gula, kemudian mesin-mesin combustion (diesel) dan ketel-ketel uap (boilers), sebagian berupa usaha nasional, sebagian dalam struktur patungan.

Dalam pada itu beberapa usaha patungan telah dalam persiapan untuk pembuatan alat-alat berat (heavy equipment earth moving equipment) untuk mana sedang dipersiapkan lokasi-lokasi di daerah Cilegon.

Rencana-rencana inipun akan memerlukan dana-dana investasi sebagai partisipasi negara.

Suatu masalah yang dihadapi di dalam usaha perencanaan dan pengarahannya industri engineering adalah bahwa masih terpecah-pecahnya penanganan masalah engineering ini di antara berbagai instansi pemerintah. Akibat dari perpecahan ini adalah sangat sulitnya untuk mengusahakan sinkronisasi antara masing-masing lingkungan. Tidak adanya sinkronisasi ini menyebabkan antara lain sectoral delays yang mengakibatkan kerugian-kerugian di dalam idle investments bahkan penurunan earning capacities dan economics dari sektor-sektor yang sudah berkembang. Contoh-contoh adalah PT. Krakatau Steel, di mana antara lain beban prasarana pelabuhan, persediaan air dan listrik yang direncanakan untuk suatu pembangunan industri yang menyeluruh di daerah Cilegon, sekarang masih sepenuhnya ditumpukkan pada PT. Krakatau Steel sebagai pusat pembuat besi, belum lagi beban-beban bunga di luar itu.

Rencana restrukturisasi usaha (corporate restructure) untuk memisahkan beban inipun pembagian tugas dan wewenang di dalam pendanaan, hingga sekarang belum juga mendapat tanggapan dan penyelesaian. Suatu masalah pula dalam PT. Krakatau Steel ini adalah tugas pengawasan yang terbagi-bagi antara berbagai instansi.

Contoh lain adalah terlambatnya penyelesaian proyek alumina yang bagi proyek Asahan akan merupakan kerugian di dalam devisa sebesar US\$ 100 juta lebih. Masalah semacam ini masih banyak dialami di dalam berbagai macam sektor.

Maka bagi suatu perkembangan yang efektif di dalam industri permesinan perlu adanya suatu penanganan tunggal yang institusional.

Program lain yang merupakan pula persiapan industri engineering adalah penyusunan standar-standar industri nasional.

Program ini sebenarnya sudah dimulai pada Pelita-Pelita yang lalu, namun baru pada Pelita III dipertingkat secara sistematis di dalam Badan Penelitian dan Pengembangan Industri dari Departemen Perindustrian.

Pada waktu sekarang telah ditetapkan lebih dari 500 SII (Standar Industri Indonesia) sedangkan penerapannya sebagian sudah dimulai beserta certification marking.

Penetapan-penetapan standar dilakukan melalui rapat-rapat konsensus periodik yang dihadiri oleh pihak produsen, konsumen, cendekiawan serta instansi, kemudian disahkan oleh Menteri Perindustrian melalui Surat-surat Keputusan. Di dalam proses ini kerja sama antara departemen telah berkembang dengan baik. Diharapkan, bahwa sebelum akhir Pelita III sudah dapat diselesaikan 1.000 buah SII, termasuk SII khusus untuk produk-produk engineering dan produk-produk industri kecil.

Berhubungan erat dengan masalah standar industri adalah masalah rasionalisasi.

Di dalam usaha menggalakkan investasi, maka pada masa-masa yang lampau terlalu banyak ijin yang dikeluarkan tanpa memperhatikan sesuatu pola keragaman, sehingga jumlah macam produk menjadi sangat luas. Atas dasar pola demikian sulit sekali untuk menyusun suatu program manufacturing dalam negeri.

Maka dalam Pelita III telah dimulai pula program rasionalisasi industri, yang bagi berbagai macam sektor mempunyai wujud yang berlain-lainan.

Pada sektor kendaraan bermotor rasionalisasi telah dimulai pada tahun 1979 dengan menyisihkan "less marketable products" atau produk-produk yang terlalu jauh menyimpang dari conventional standards, yang berhasil mengurangi jumlah merk dan tipe kendaraan dengan kurang lebih 50% menjadi kurang lebih 30 merk dan kurang lebih 70 tipe.

Tahap kedua di dalam rasionalisasi industri kendaraan bermotor adalah dengan mengarahkan perubahan-perubahan tipe ke pola tertentu sambil berangsur mengurangi lagi tipe-tipe yang ada.

Tahap ketiga yang berlangsung pada waktu sekarang adalah untuk mendorong tipe-tipe yang ada ke arah suatu pola standar mesin tertentu.

Melalui proses ini maka sudah dapat diwujudkan "captive markets" yang cukup besar bagi suku-suku bagian yang penting, yang antara lain sudah dapat memberi landasan bagi pembuatan mesin-mesin di dalam negeri, dengan bermula pada perakitan dari komponen-komponen jadi, kemudian impor blank castings yang dapat di machine di Indonesia menjadi komponen, akhirnya men-"machine" castings dari hasil produksi dalam negeri; pada saat itu foundry-foundry Indonesia harus sudah berkembang penuh. Proses ini akan meminta jangka waktu 6-8 tahun hingga full-manufacturing dari mesin-mesin di dalam negeri.

Beberapa perakitan mesin bensin dan diesel di dalam rangka program ini telah mulai dibangun.

Deletion program yang sama sedang dilakukan pula di dalam industri sepeda motor dan industri alat listrik dan elektronik.

Bagi beberapa sektor lain, maka pola produksi yang ada sementara distabilisasikan, dalam arti kata sementara tidak diijinkan adanya usaha-usaha baru, sedangkan usaha-usaha yang ada diperluas secara berimbang ke arah ukuran-ukuran ekonomis yang lebih mantap (industri ban kendaraan, aki, dan lain-lain) atau ke arah teknologi yang lebih efisien (industri besi lembaran galvano, industri kaca lembaran, dan lain sebagainya).

Suatu syarat bagi berhasilnya program-program ini adalah dukungan dari instansi-instansi pemerintah yang berkecimpung di dalam masalah pengadaan barang, baik sipil maupun ABRI dan koordinasi yang efektif dari Team Pengadaan Barang (Keppres 10).

Yang dimaksud dengan efektif bukan semata-mata persyaratan akan pembuatan dalam negeri, melainkan penetapan yang terperinci dari bagian-bagian yang dapat dibuat di dalam negeri dengan cara ekonomis dan sesuai dengan pola pembangunan industri.

Hal ini akan berarti, bahwa tidak selalu harus diusahakan tenderbid yang terendah, pun tender adakalanya perlu dibatasi hanya antara pihak Indonesia, bahkan bila perlu di negotiate dengan pihak Indonesia yang potensial.

Saingan yang hanya mengarah pada harga bagi produk-produk engineering adakalanya dapat menjadi "misleading" bahkan menghambat perkembangan kemampuan nasional.

Imbangan harga antara bahan belaka per ton dan harga per ton barang engineering yang sudah jadi dapat berkisar antara US\$ 400 hingga US\$ 2.400. Maka mudah sekali bagi perusahaan-perusahaan besar dan kuat di luar negeri untuk meng-outcompete perusahaan baru dalam negeri. Argumentasi harga terendah bagi industri engineering dalam negeri kiranya kurang tepat di dalam tahap permulaan dan baru dapat diterapkan sesudah beberapa kali pengadaan. Perbedaan harga dalam tahap-tahap permulaan seyogyanya dianggap sebagai intangible investment yang menurut pengalaman di berbagai negara senantiasa harus dikeluarkan.

Dengan perkataan lain, beberapa macam pembelian memang tegas-tegas harus diprogramkan untuk dibuat di dalam negeri atas dasar negosiasi yang

wajar dan bukan atas dasar kompetisi belaka, bila diinginkan agar industri engineering berkembang dengan cepat. Nilai tambah dan lapangan kerja yang dapat diwujudkan niscaya dapat mengimbangi kebijaksanaan preferensi yang tegas ini.

Di samping kebijaksanaan ini kiranya perlu diperhatikan pula, agar di dalam equipment packages yang ditawarkan dalam tender dicantumkan produk-produk mana yang akan dibuat di Indonesia beserta standar-standar Indonesia yang akan diperlakukan, bilamana sudah ada.

Di dalam usaha terakhir ini kiranya engineering services Indonesia dapat memberikan jasa-jasanya. Inilah pula salah satu service yang dapat diberikan oleh PT. Rekayasa.

Pengalaman di berbagai negara yang sedang berkembang telah menyatakan, bahwa dengan kemampuan untuk memerinci alat perlengkapan yang akan dibeli di dalam komponen-komponennya, maka biaya investasi total dapat ditekan, sedangkan dengan lebih teliti pula dapat ditetapkan bagian-bagian mana yang dapat dan harus dibuat di Indonesia.

Kiranya jasa-jasa engineering ini berangsur-angsur hendaknya dapat diikutsertakan dan dipertingkat peranannya di dalam penyelenggaraan pembelian-pembelian pemerintah yang mengandung aspek local content.

Masalah pembuatan komponen-komponen kecil dan standardisasi dari produk-produk industri kecil akan dibahas secara tersendiri di dalam ulasan perihal pengembangan industri kecil.

PENGEMBANGAN INDUSTRI KECIL

Sejak Pelita II telah berjalan suatu program nasional bagi pengembangan industri kecil yakni program Bimbingan dan Penyuluhan Industri Kecil atau disingkat BIPIK.

Pentingnya industri kecil telah lama disadari tidak hanya sebagai suatu usaha bagi pemerataan pembangunan, akan tetapi pula sebagai suatu struktur sosial yang dapat memproduksi dengan efektif dan dengan investasi kecil; maka industri kecil merupakan pula unsur industri yang dapat menyerap banyak tenaga kerja.

Dalam tahap permulaan, maka persiapan industri kecil dan kerajinan guna menjadi sektor produksi dengan peranan sosial-ekonomi sendiri, dibatasi hanya pada bimbingan dan penyuluhan belaka.

Penyuluhan dan bimbingan diberikan oleh Tenaga-tenaga Pelatih Lapangan (TPL), service-centres dan feederpoints.

Namun pengalaman menyatakan bahwa program ini memerlukan suatu sistematis dan pengarah-pengarah teknologis agar menjadi benar-benar efektif.

Penelitian-penelitian yang mulai dilakukan pada Pelita III telah menghasilkan suatu penggolongan industri kecil selaras dengan arah pemasaran produknya di dalam empat golongan sebagai berikut:

1. industri kecil yang menghasilkan produk-produk (komponen-komponen) bagi industri menengah dan besar,
2. industri kecil yang menghasilkan barang-barang jadi untuk pasaran umum,
3. industri kecil atau lebih tepat lagi kerajinan yang membuat barang-barang yang bercitra seni, umumnya untuk lingkungan pariwisata,
4. industri kecil atau lebih tepat lagi industri pedesaan yang memberi jasa dan membuat barang untuk pasaran terbatas di wilayah pedesaan.

Berlandaskan pada penggolongan ini maka telah disusun suatu sistem pembinaan dan penyuluhan yang berpangkal pada pusat-pusat pembinaan untuk wilayah-wilayah dalam radius tertentu; pusat-pusat ini disebut LIK (Lingkungan Industri Kecil).

Suatu LIK pada prinsipnya tersusun atas tiga unsur, yakni:

- a. pusat pembinaan dan penyuluhan termasuk bantuan bahan baku dan pemasaran (unsur service centre),
- b. pelengkap peralatan yang dapat dipergunakan bersama oleh suatu wilayah guna pencampuran produk (unsur common service facilities),
- c. sarana kerja untuk sejumlah terbatas pengusaha industri kecil (unsur estate).

LIK ini bagi dunia pengusaha kecil berpran sama seperti Puskesmas bagi kesehatan masyarakat.

Sejumlah LIK di Pulau Jawa dan Sumatera telah dalam persiapan antara mana beberapa telah berada atau mendekati tahap operasi.

Beberapa LIK adakalanya tidak memerlukan unsur ke-1 dan ke-2 tersebut di atas dan hanya tersusun atas sarana usaha; konsep ini antara lain dilaksanakan di Pulogadung Jakarta dan Rungkut, Surabaya berupa SUIK (Sarana Usaha Industri Kecil) untuk memudahkan hubungan kerja antara Industri Kecil dan Industri Besar (Sub-Contracting).

Namun untuk beberapa macam industri kecil dan usaha kerajinan, adakalanya sarana usaha tidak dapat dipisahkan dari pemukiman. Maka telah timbul pula konsep lain yang disebut PIK (Pemukiman Industri Kecil) pada mana sarana usaha dilengkapi dengan fasilitas pemukiman sekaligus.

Sungguhpun tanggapan masyarakat cukup positif terhadap gagasan-gagasan ini, namun pelaksanaan konsep ini sangat terhambat oleh prosedur-prosedur administratif dan tidak mudahnya untuk memperoleh tanah di daerah-daerah, pun oleh karena terbatasnya dana-dana.

Maka kerap kali usaha pengembangan sarana-sarana ini harus bersandar pada support swasta berupa bapak-bapak angkat, developer swasta, kredit perbankan dan lain-lain.

Sungguhpun sistematis LIK, SUIK dan PIK sudah dapat meningkatkan efisiensi dan efek dari pembinaan dan penyuluhan, maka methodik pembinaan dan penyuluhan ini ternyata masih memerlukan pengarah-pengarah ke arah produk-produk secara khusus.

Melalui hubungan bapak angkat-anak angkat antara usaha besar dan industri kecil, maka pengadaan bahan baku (tekstil, benang, kulit, logam, dan lain sebagainya) pun penyaluran ke pasar telah banyak tertolong, akan tetapi penetrasi pasaran masih sangat lemah oleh karena masalah-masalah disain yang tidak mampu untuk cepat menyesuaikan diri dengan pasaran, proses pembuatan dan finishing yang belum sempurna serta standar-standar yang belum ada atau belum mantap.

Oleh karena kelemahan-kelemahan inilah maka Reservation Program, yakni suatu program pencadangan sektor usaha tertentu untuk industri kecil, belum dapat memperlihatkan nilai yang efektif.

Dalam reservation program ini antara lain ditetapkan bahwa yang diklasifikasikan sebagai industri kecil adalah usaha-usaha yang mempunyai alat perlengkapan yang bernilai tidak lebih dari Rp 70 juta, dan investasi per tenaga kerja tidak lebih dari Rp 350.000,00.

Praktek menyatakan, bahwa di antara industri kecil hanya sedikit yang mempunyai investasi di dalam alat perlengkapan mendekati Rp 70 juta, bahkan sebagian besar berada jauh di bawah batas ini.

Penelitian menyatakan bahwa alat perlengkapan yang begitu sedikit tidak akan memungkinkan pembuatan barang-barang atau komponen-komponen, secara teratur, dalam jumlah yang tetap dan mutu serta standar tertentu.

Jelas kiranya, bahwa untuk mengkaitkan industri kecil pada industri menengah dan besar, pula kepada pasaran yang luas perlu diadakan modernisasi dan sektor-sektor tertentu industri kecil harus dilengkapi dengan lebih banyak peralatan yang memadai, sedangkan para pengusahanya harus dilatih untuk bekerja menurut sistem-sistem, mutu dan standar-standar tertentu.

Upgrading semacam inilah yang dapat mewujudkan industri kecil modern, setaraf dengan apa yang disebut small scale industry di Jepang dan India yang mampu memproduksi suatu bagian yang cukup berarti dari produksi nasional.

Program yang sekarang sedang diselenggarakan di dalam rangka modernisasi ini mencakup persiapan dari TPL yang mampu bekerja pula sebagai business promoters dan counsellors bagi pengusaha industri kecil. Di samping itu akan diadakan pengarahannya beberapa sektor industri kecil ke arah produk-produk tertentu yang dapat dibuat dalam rangka sub-contracting (mechanical dan electrical components) dan produk-produk untuk captive markets (Hankam, Transmigrasi, Perumnas).

Tool room guna pembuatan alat perlengkapan untuk industri kecil dan training centre yang sedang dikembangkan dengan kerja sama dengan India adalah bagian dari program termaksud.

Dalam pada itu program latihan industrial field counsellors sedang dipersiapkan dalam kerja sama dengan Pemerintah Jepang.

Dengan rencana pengembangan ini maka diperkirakan dapat diisi tuntutan akan pemerataan pembangunan sambil mempertahankan pertumbuhan ekonomi yang diarahkan guna mewujudkan ketahanan nasional, sebagai hasil keterpaduan antara industri dasar, industri menengah dan industri kecil.

Di dalam menuntut usaha ini lagi-lagi sangat diperlukan dukungan dan keterpaduan tidak hanya di dalam industri sendiri pun dari sektor-sektor di luarnya seperti sektor Pemerintah Daerah, ketenagakerjaan dan sudah barang tentu dana-dana anggaran yang cukup.

Kiranya pengembangan industri kecil ini dapat dipandang sebagai suatu prioritas nasional yang utama.

PERANAN BADAN USAHA MILIK NEGARA

Di dalam ulasan tentang pentingnya perkembangan industri dasar pada dewasa sekarang dan bahwa perkembangan ini harus diteruskan dan dipercepat dengan mengerahkan semua potensi yang ada, maka dua alternatif yang telah dikemukakan.

Pertama adalah dengan memanfaatkan struktur patungan dengan modal swasta, khususnya swasta asing (perusahaan-perusahaan multinasional) dengan menyediakan berbagai insentif terutama pelengkap prasarana pokok (jalan, pelabuhan dan pusat tenaga listrik/energi).

Alternatif kedua adalah dengan bekerja semata-mata berupa perusahaan nasional dalam patungan antara pemerintah dan swasta nasional ataupun atas dana saham seluruhnya dari pemerintah; di dalam alternatif kedua ini prasarana seluruhnya pun harus dipikul oleh pemerintah secara langsung ataupun melalui perusahaan.

Bila dibanding dua alternatif ini maka ada kesamaan di antaranya, yakni bahwa di dalam kedua alternatif harus ada Penurutsertaan Modal Pemerintah (PMP) di luar dana untuk prasarana.

Di antara usaha swasta nasional pada dewasa ini tampaknya belum banyak terdapat perusahaan-perusahaan yang dapat merupakan partner yang cukup berbobot dan berimbang terhadap perusahaan-perusahaan internasional selain dari badan-badan usaha milik negara atau umum disebut public corporations.

Ukuran, staffing dan "stature" dari BUMN, di samping itu dukungan modal dari pemerintah tampaknya membuat BUMN merupakan praktis satu-satunya satuan (entity) yang dapat dihadapkan pada perusahaan-perusahaan internasional bagi pengembangan industri dasar pada dewasa ini.

Sebaliknya dua alternatif termaksud di atas mengandung pula perbedaan yang prinsipial, yakni bahwa dalam alternatif pertama struktur usaha merupakan PMA di mana investasi umumnya berwujud suatu package yang disusun oleh partner asing, sedang pada alternatif kedua kemungkinan untuk men-"unwrap" investment package adalah seluruhnya di tangan Indonesia;

apabila di back-up oleh jasa-jasa engineering dan konsultasi yang cukup mampu, maka proses unwrapping ini akan membawa berbagai keuntungan.

Unwrapping suatu investment package memungkinkan untuk meneliti dengan lebih mendalam nilai dari komponen-komponen sesuatu investasi, yakni sumber dan syarat-syarat permodalan, technological set-up dan engineering structure pada plant equipment; bila ada kemampuan engineering yang cukup tangkas, maka unwrapping ini dapat menghasilkan suatu seleksi dari tawaran yang paling baik, bukan semata-mata dari segi murahannya melainkan pula paling baik dari aspek biaya produksi, biaya pemeliharaan, kemudahan di dalam pemeliharaan dan lain sebagainya.

Bahkan lebih lanjut proses unwrapping ini dapat berarah kepada "partial tenders" untuk masing-masing bagian dari plant equipment, lebih lanjut lagi ke arah local manufacturing dari bagian-bagian tertentu.

Dengan tujuan untuk memberikan dukungan engineering inilah maka telah didirikan suatu BUMN baru PT. Rekayasa, khusus untuk jasa-jasa engineering dan konsultasi.

Pengalaman telah menyatakan pula, bahwa dengan proses unwrapping di dalam usaha-usaha nasional, khususnya BUMN, alih teknologi dapat berlangsung lebih cepat; di dalam masa waktu sepuluh tahun ini, maka telah banyak sekali dapat dibangkitkan tenaga-tenaga yang berkeahlian khusus di dalam lingkungan BUMN.

Tenaga-tenaga ahli inilah yang akan dijadikan nucleus dari staf PT. Rekayasa.

Kembali kepada dua alternatif tersebut di atas, maka mengingat bahwa industri dasar, terutama industri bahan baku senantiasa mengandung ciri strategis vital, maka kiranya suatu cara pengembangan yang diutamakan ke arah usaha-usaha nasional dengan mengcrahkan BUMN adalah satu-satunya jalan pada waktu sekarang untuk mempercepat pembangunan dan mengkokohkan struktur produksi nasional di bidang industri.

Kembali kepada masalah prasarana yang merupakan syarat mutlak, maka apabila pandangan ini dapat diterima, sebagian dari rencana dan dana anggaran bagi prasarana, termasuk pendidikan, seyogyanya diarahkan (difokuskan) ke growth centres padamana zona-zona industri dasar merupakan nuclei-nya.

Di dalam satu setengah tahun yang lalu sejak ditampilkannya daftar proyek-proyek kunci, maka telah dimulai pelaksanaan lebih dari sepuluh proyek-proyek industri dasar dengan investasi total sekitar US\$ 2 milyar, semua dijalankan oleh BUMN.

Di dalam pelaksanaan gagasan ini, maka senantiasa diusahakan agar BUMN dan dunia swasta dapat berkembang berdampingan dan tidak sekali-kali dimaksud agar BUMN mendesak swasta.

Pada dasarnya pengarahan BUMN didasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Memperkembangkan sektor-sektor vital padamana kemampuan swasta masih terbatas;
2. Turut berpartisipasi dalam usaha komoditi pokok untuk stabilisasi harga;
3. Untuk membuka sektor-sektor usaha baru yang masih terlalu besar risikonya bagi swasta (pioneering).

Guna meningkatkan kemampuan masing-masing pimpinan BUMN dan memperluas kader pimpinan, maka secara terus menerus diadakan refreshing dan up-grading coursing bagi pimpinan dan kader yang potensial.

Di samping itu semua BUMN yang besar, pula beberapa perusahaan swasta yang besar-besarnya telah menjalankan apprentice school guna membantu di dalam persiapan tenaga ahli.

MASALAH ENERGI

Industri pada umumnya dan industri dasar pada khususnya sulit untuk berkembang tanpa adanya jaminan akan sumber-sumber energi yang dapat diandalkan.

Hingga sekarang sebagian besar industri masih bersandar pada minyak sebagai sumber energi yang baik bagi industri (power-generation sendiri) maupun bagi negara (subsidi harga BBM) merupakan beban yang kian hari bertambah berat.

Maka bagi pengembangan industri, yang merupakan prioritas utama adalah cepat terbangunnya pusat-pusat pembangkitan tenaga listrik pada wilayah-wilayah pembangunan industri (growth centres). Demand industri akan listrik umumnya bersifat terpusat, dan jaringan transmisi hendaknya difokuskan pula pada pusat-pusat pengembangan ini.

Apabila dikehendaki agar listrik ini benar-benar menjadi unsur pendukung bagi perkembangan industri, maka seyogyanya pengadaan kepada industrilah yang diprioritaskan dengan tarif listrik yang khusus, berlainan dengan pemakaian listrik bagi umum.

Masalah kedua adalah sumber energi bagi pembangkitan, listrik, maupun bagi penggunaan langsung oleh industri. Bagi pembangkitan listrik pilihan adalah antara tenaga air, batu bara dan panas bumi. Bagi pemakaian langsung oleh industri pilihan adalah hanya antara batu bara dan gas bumi dalam hal mana tampaknya batu bara yang akan merupakan sumber pokok. Gas bumi akan lebih banyak dipergunakan sebagai masukan kimia (chemical feedstock) dan reagent.

Masalahnya adalah berapa cepat tambang-tambang batu bara dapat diperkembangkan dan dengan harga berapa batu bara dapat disediakan?

Sebagaimana diketahui, maka batu bara Indonesia oleh karena beberapa sifat yang kurang menguntungkan tidak begitu mudah untuk dijual di pasaran internasional. Maka dari itu kiranya kurang tepat untuk menangani batu bara sebagai "trade commodity" dan mencari sesuatu imbalan dengan harga minyak, biarpun imbalan ini sedikit disesuaikan dengan sifat-sifat batu bara. Kiranya lebih tepat bila batu bara ini dipandang sebagai unsur prasarana yang dengan harga semurah-murahnya dijadikan masukan (input) bagi industri. Nilai tambah yang dapat diwujudkan dari batu bara sebagai sumber energi dan kapur serta tanah liat sebagai bahan baku dalam industri semen rasanya mampu untuk mengkompensasikan sebanyak beberapa kali reduksi biaya di dalam penetapan harga batu bara. Argumentasi ini akan lebih menonjol lagi apabila batu bara dapat diolah melalui gassifikasi atau liquifikasi untuk menjadikan produk-produk kimia yang lebih tinggi nilainya.

Maka untuk melaksanakan konsep ini beberapa deposit batu bara harus dikelola sendiri oleh perusahaan nasional, lebih tepat BUMN, dengan dana saham yang seluruhnya disediakan oleh pemerintah dan dengan pricing policy yang diarahkan ke tingkat yang serendah mungkin.

Impor batu bara seyogyanya dihindari selama mungkin. Impor batu bara akan menimbulkan berbagai persoalan transpor, handling dan storing.

Yang lebih penting lagi impor akan menarik harga batu bara dalam negeri ke tingkat-tingkat harga internasional, yang akan mengkandaskan gagasan penggunaan batu bara dalam negeri sebagai prasarana untuk pengembangan industri, terkecuali bila pemerintah bersedia untuk mempertimbangkan subsidi terhadap batu bara impor.

Masalah yang senada akan terdapat pada gas bumi pula. Kiranya sudah perlu dipertimbangkan hingga berapa jauh gas bumi akan dijadikan landasan bagi pendapatan devisa dan sampai berapa jauh gas bumi ini akan dimanfaatkan sebagai bahan baku untuk diolah.

Kebijaksanaan bagi harga gas bumi kiranya harus disesuaikan dengan besar nilai tambah yang dapat diwujudkan pada masing-masing cara pengolahan.

Sebagai kesimpulan dapat dikemukakan, bahwa masalah energi harus ditangani dengan konsepsional dan konsisten. Tiap-tiap kelambatan di dalam pengembangan sumber energi akan membawa akibat-akibat yang sangat jauh bagi perkembangan industri.

TRANSPOR DAN PERDAGANGAN

Masalah yang banyak pula akan berpengaruh atas perkembangan industri adalah sistem transpor dan niaga.

Dilihat dari segi industri, lebih khusus lagi dari segi industri dasar, maka dengan fasilitas-fasilitas yang akan mulai berproduksi di dalam kurun waktu 3-4 tahun mendatang, jumlah angkutan yang diperlukan bagi transpor bahan baku ini akan mencapai sekitar 35-40 juta ton per tahun.

Pada jumlah ini masih harus ditambahkan transpor bagi bahan masukan (input) dan bahan baku energi untuk industri dasar, di luar itu lagi transpor bagi distribusi barang-barang jadi (consumers products).

Bagi logistical transpor bahan baku ini masih sedang disusun pola yang mantap lengkap dengan trunk-system, feeder-system dan terminal-terminal yang diperlukan, berupa macam-macam bentuk depot. Justru dengan adanya growth-centres maka susunan dari logistik utama (trunk-system) ini dapat diarahkan langsung ke pusat-pusat pertumbuhan ini. Feeder system kemudian dapat disusun ke wilayah-wilayah konsentrasi industri hilir dan kawasan-kawasan industri.

Masalahnya tidak hanya menyangkut bentuk pola, melainkan pula pilihan antara transportasi yang paling ekonomis bagi masing-masing jalur.

Sesuai dengan pola inilah maka bagi industri kemudian akan lebih mudah menyusun jaring-jaring sistem penimbunan dan pengemasannya serta lokasi

dari small-scale plants di daerah-daerah yang di dalam waktu singkat diperkirakan belum dapat terjangkau oleh jaring-jaring logistik ini.

Bagi eksporipun ternyata, bahwa jalan yang harus ditempuh oleh produk-produk industri di dalam proses ekspor masih panjang sekali, terutama di dalam sistem pengelolaan dan penanganannya sehingga mengakibatkan overhead yang cukup tinggi.

Satu-satunya jalan untuk mengatasi inefficiency yang masih ada di dalam prasarana dan ekonomi nasional ini, adalah dengan mengadakan sesuatu imbalan kepada para eksportir agar produksi Indonesia dapat tampil di pasaran internasional dengan harga yang cukup bersaing.

Inilah maksud dari Sertifikat Ekspor (SE) yang di luar mengurus "draw-back" bea masuk yang telah dibayar bagi pengimporan bahan baku dan komponen, seyogyanya dipergunakan pula untuk mewujudkan kompensasi yang wajar sampai produksi nasional mencapai tingkat produktivitas dan efisiensi yang cukup mantap.

Di dalam menggalakkan ekspor produk-produk nonminyak, khususnya barang-barang industri mungkin masih akan diperlukan berbagai kemudahan-kemudahan lain lagi seperti pembiayaan ekspor (export financing), kemungkinan untuk mengekspor dalam konsinyasi, program dan pelengkap jaminan ekspor dan lain-lain.

Bagi distribusi domestikpun jalan antara produsen dan konsumen masih sangat panjang dan banyak meminta biaya.

Maka jelas bahwa penyusunan yang lebih sempurna dari suatu pola niaga baik untuk logistik dengan depot-depotnya, maupun untuk ekspor, pun untuk distribusi, akan sangat mendukung perkembangan industri nasional.

Pada waktu sekarang adakalanya produsen harus mengurus secara langsung distribusi dari produk-produknya, yang tentu mengandung biaya dan resiko yang harus dipikul oleh produsen dengan single product-nya sendiri; biaya dan resiko akan tercermin di dalam harga produk.

Sistem niaga impor akan berperan penting pula di dalam mendukung perkembangan industri, terutama di dalam mewujudkan proteksi yang wajar, baik untuk produsen, maupun untuk konsumen.

Sewaktu industri masih bercorak pabrik-pabrik tunggal dalam sektor hilir, maka proteksi industri mudah dapat dilakukan melalui bea masuk sebagai satu-satunya mekanisme pengamanan.

Oleh karena ada beberapa negara pengeksport telah berusaha memasuki juga pasaran Indonesia melalui kebijaksanaan harga yang berlebih-lebihan, maka proteksi bagi industri dalam negeri melalui bea masuk ditingkatkan lagi untuk berbagai sektor, bahkan untuk beberapa barang terpaksa dilakukan larangan impor.

Oleh karena proteksi yang cukup kuat ini, maka dalam lingkungan produksi dalam negeri timbul tendensi untuk naik harga, hal mana sudah barang tentu menjadi beban bagi konsumen.

Masalahnya menjadi lebih rumit lagi setelah industri mulai membuat barang-barang dan bahan antara serta hulu (intermediate dan basic products) yang banyak menimbulkan keadaan-keadaan bertentangan (conflict situations) di dalam mekanisme proteksi yang tunggal itu.

Jelas kiranya, bahwa bea masuk belaka tidak mencukupi lagi untuk memberi proteksi sambil melindungi konsumen dan niaga; khususnya sistem impor tampaknya harus dibawa turut serta sebagai mekanisme komplementer. Pada suatu saat standardisasipun dapat dijadikan alat proteksi pula.

Maka dengan kenyataan-kenyataan yang digambarkan di atas, sejak kurang lebih setahun yang lalu oleh Departemen Perindustrian, Departemen Keuangan dan Departemen Perdagangan bersama telah disusun suatu landasan pemikiran baru guna menjalankan proteksi.

Di dalam gagasan baru, maka masalahnya ditinjau dari tiga sudut kepentingan:

- a. proteksi hasil barang jadi;
- b. proteksi hasil industri bahan baku dan bahan antara;
- c. proteksi hasil industri engineering.

Untuk ketiga-tiga golongan pada dasarnya perlindungan melalui bea masuk berangsur akan dikurangkan agar harga produksi dalam negeri tidak terlalu tinggi bagi konsumen.

Bagi bahan baku dan bahan antara, maka bea masuk akan lebih diturunkan lagi untuk memberikan kesempatan pada industri hilir untuk memproduksi dengan biaya yang lebih rendah.

Namun impor bahan baku dan bahan antara akan dikendalikan dan disalurkan hanya melalui importir-importir tertentu agar industri dari produk yang sama di dalam negeri masih dapat berkembang dengan baik dan mencapai kemampuan untuk bersaing.

Impor barang-barang engineering akan dikendalikan dan disalurkan seluruhnya melalui saluran-saluran tertentu guna melindungi industri engineering.

Dengan kebijaksanaan ini maka diharapkan agar, baik industri dalam negeri maupun konsumen cukup terlindung, dan industri dalam negeri dapat didorong ke arah tertentu dan berangsur menjadi lebih efisien dan kompetitif.

MENGHADAP MASA DEPAN

Uraian di atas menggambarkan sekilas prioritas-prioritas yang menjadi pokok sasaran bagi pembangunan industri pada Pelita III dan Pelita-Pelita lebih lanjut. Sungguhpun pokok sasaran pada masa sekarang terletak terutama pada pembangunan industri dasar dan pengolahan bahan alam menjadi bahan baku industri, di samping berbagai persiapan ke arah industri permesinan, maka sudah barang tentu asas Trilogi Pembangunan tetap mendapat perhatian utama. Maka di samping usaha untuk mempercepat pembangunan, pemerataan melalui pengembangan aneka industri hilir dan industri kecil sebagai pelengkap pemerataan dan pendorong swadaya tetap akan digalakkan.

Di dalam menuju ke sasaran-sasaran termaksud, maka dari waktu ke waktu resesi yang tampaknya melanda dunia secara periodik dalam siklus-siklus panjang, menengah dan pendek, harus dihadapi pula.

Pada waktu sekarang telah timbul lagi suatu masa resesi yang mungkin dapat berlalu dengan cepat, namun mungkin pula memerlukan 2 atau 3 tahun untuk mereda.

Dengan pembangunan telah berlangsung begini jauh, maka bagi Indonesia masalahnya rasanya tidak boleh dipandang lagi di dalam jangka pendek, melainkan dalam masa beberapa tahun mendatang dan dengan menilai dan mengukur potensi yang sudah dimiliki pun apa kemungkinan yang ada di hari kemudian.

Dilihat dari segi pendapatan devisa tampaknya suatu peningkatan di dalam pendapatan dari minyak sulit dapat diharapkan, bahkan kemungkinan besar pendapatan ini lambat laun akan berkurang. Namun sebaliknya pendapatan gas bumi niscaya akan meningkat dan tidak akan berlebihan kiranya untuk memperkirakan, bahwa paling lambat pada tahun 1985 pendapatan dari gas

bumi dapat mensuplementasikan pendapatan minyak sungguhpun mungkin tidak sepenuhnya.

Demikian dari segi potensi yang ada. Namun potensi tersebut tidak akan dapat membawa Indonesia ke posisi yang lebih kuat daripada sekarang apabila minyak dan gas bumi masih tetap merupakan unsur dominan dalam pola ekspor nasional.

Kiranya merupakan syarat bahwa pada saat resesi mulai berlalu, ekspor sudah harus dapat didukung pula oleh suatu kemampuan produksi industri yang cukup ampuh yang berarti suatu pola industri barang jadi yang terpadu dan didukung oleh industri dasar yang kuat dan efisien. Hanya di dalam keadaan inilah struktur produksi yang sudah terwujud berupa aneka industri dan industri kecil dapat diamankan dan pengembangan lebih lanjut dari industri engineering dapat dilaksanakan.

Dalam masa peralihan ini kiranya dua kebijaksanaan pokok harus menjadi perhatian utama, yakni:

- a. melanjutkan pembangunan industri dasar dengan memanfaatkan dan mengerahkan semua kemungkinan dan potensi yang ada;
- b. memperkembangkan pasaran dalam negeri dengan seluas mungkin, bila perlu dengan program-program khusus.

Kiranya untuk tujuan-tujuan tersebut di atas inilah cadangan nasional yang cukup besar pada dewasa ini perlu dimanfaatkan secara optimal. Apabila misalkan 50% dari cadangan yang ada dapat dikerahkan sebagai equity untuk mengakselerasikan pembangunan, maka hal ini akan berarti suatu landasan dana investasi paling sedikit sebesar US\$ 10 milyar, cukup untuk membangun struktur industri dasar dan industri antara beserta beberapa sumber energi yang diperlukan.

Sebagai usaha untuk memperluas pasaran dalam negeri dapat disebut peningkatan pertanian, tidak hanya berupa intensifikasi dan diversifikasi melainkan pula dalam efisiensi dan produktivitas. Mungkin beberapa kebijaksanaan yang dijalankan di dalam produksi dan pengadaan pangan, pun di dalam pengembangan perkebunan harus ditinjau kembali.

Proyek-proyek prasarana, pembangunan perumahan serta transmigrasi, sambil mewujudkan pemerataan, kiranya dapat meningkatkan permintaan pasaran di dalam negeri bila benar diarahkan ke pasaran demikian.

Sudah barang tentu kebijaksanaan pengendalian dana-dana (spending policy) harus diatur demikian agar cadangan yang ada tidak terlalu cepat

habis, namun kebijaksanaan ini kiranya tidak perlu berarah kepada melambatnya derap pembangunan.

Suatu hal yang sangat menolong untuk meningkatkan ketahanan moneter pada masa peralihan ini adalah suatu kebijaksanaan penanaman modal yang lebih luwes dan lebih menarik.

PENUTUP

Setelah menelaah gambaran proses Pengembangan Industri pada Pelita III ini menuju kepada struktur dan tingkat kemampuan yang lebih tinggi dan lebih mantap, maka mungkin akan dipertanyakan di mana kedudukan manusia Indonesia di dalam proses ini dan apakah industri ini cukup dapat mewujudkan lapangan kerja dan lapangan usaha.

Masalah penyerapan tenaga kerja telah banyak menjadi pokok perbincangan masyarakat dan mungkin telah timbul suatu tafsiran yang kurang lengkap tentang industri sebagai unsur penyerap tenaga kerja.

Memang ada industri-industri tertentu yang cirinya adalah padat karya dan oleh karena itu dapat menyerap tenaga kerja yang banyak, namun adapula industri yang pada dasarnya padat modal, bahkan ada pula sektor-sektor industri di mana ada pilihan antara proses padat karya atau padat modal.

Masalahnya mungkin lebih tepat ditinjau bila diarahkan kepada tugas pokok industri, yakni untuk menyediakan cukup banyak barang dengan harga yang wajar agar kehidupan sosial dan ekonomi dapat berkembang. Jadi sarana utama adalah produktivitas dan efisiensi, namun di samping itu memang ada juga industri-industri seperti industri mesin, kendaraan bermotor dan industri kecil yang oleh karena ciri-cirinya adalah padat karya.

Industri sebagai suatu unsur tunggal tidak dapat dipandang sebagai penyerap tenaga kerja, akan tetapi industri sebagai bagian dari ekonomi niscaya senantiasa akan membuka kemungkinan perkembangan lapangan kerja dan lapangan usaha.

Tugas industri, khususnya industri dasar adalah untuk memperkuat struktur produksi nasional; oleh karena inilah antara lain ekonomi dapat berkembang dan mewujudkan lapangan kerja dan lapangan usaha.

Pada dasarnya industri menghidupkan usaha lain, lebih mendasar industrinya lebih lebar lagi daya pengembangannya. Krakatau Steel, Asahan, pabrik-pabrik pupuk, semen dan pabrik petrokimia pada dasarnya tidak banyak menyerap tenaga kerja, akan tetapi berkat adanya industri dasar inilah dapat berkembang industri dan unsur-unsur ekonomi lainnya yang berupa ratusan bahkan ribuan industri besar-kecil dan lapangan usaha lainnya tersebar di daerah-daerah.

Efek dari industri seyogyanya jangan diukur di dalam lingkungan pabrik sendiri, melainkan di dalam jangkauan produknya ke industri lain ke pertanian dan perkebunan, ke konstruksi perumahan dan ke macam-macam usaha untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Kiranya tercermin pula di dalam ini keterpaduan dari daya kembang industri ke arah ketahanan nasional bagi masyarakat dan negara.

PENANAMAN MODAL DAN INDUSTRIALISASI*

SUHARTOYO

Bangsa Indonesia dalam usahanya membangun diri menjadi satu bangsa yang rakyatnya hidup makmur sejahtera, aman tenteram lahir batin dan kuat di antara bangsa-bangsa di dunia, dewasa ini di bawah pemerintahan Orde Baru sedang giat melancarkan pembangunan nasional di berbagai sektor. Sejak merdeka tiga puluh enam tahun yang lalu, memang baru dalam masa pemerintahan Orde Barulah Bangsa Indonesia dapat melaksanakan pembangunan nasional secara mantap dan lebih terarah.

Pembangunan nasional merupakan amanat bangsa untuk mewujudkan cita-cita Bangsa Indonesia sebagai mana termaktub dalam UUD 1945. Oleh karena itu amanat ini mutlak perlu dilaksanakan demi untuk mengisi kemerdekaan hasil perjuangan bangsa melepaskan diri dari belenggu penjajahan yang berabad-abad lamanya sehingga menimbulkan kesengsaraan serta merusak sendi-sendi penghidupan bangsa. Usaha-usaha pembangunan nasional ini digariskan di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara, GBHN, dengan maksud agar arah dan tujuan pembangunan terwujud sesuai dengan yang diinginkan sehingga secara bertahap tercapailah cita-cita Bangsa.

Sadar akan keterbelakangan di bidang ekonomi, Bangsa Indonesia menetapkan di dalam GBHN, bahwa titik berat pembangunan nasional jangka panjang adalah pembangunan bidang ekonomi, dengan tujuan utama untuk mencapai keseimbangan antara industri dan pertanian serta untuk memenuhi kebutuhan pokok rakyat banyak. Penetapan ini memberi arti bahwa struktur ekonomi nasional atau kekuatan pokok penghidupan Bangsa

*Makalah Ir. SUHARTOYO, Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal, pada Seminar tentang Industrialisasi Dalam Rangka Pembangunan Nasional, yang diselenggarakan oleh CSIS, Jakarta, 10-12 Desember 1981.

Indonesia tidak lagi akan tergantung semata-mata kepada kekuatan pertanian, melainkan akan bersumber dari kekuatan dan kemampuan industri dan pertanian yang saling menunjang. Memang ada alasan-alasan yang kuat yang mendukung penetapan ini. Di antaranya ialah pertama, disadari bahwa perekonomian yang hanya didasari kepada kekuatan dan kemampuan pertanian saja, selain akan sangat lamban tumbuhnya juga tidak akan memberikan pertumbuhan yang berarti bagi peningkatan ekonomi nasional. Kedua, terseledianya potensi ekonomi yang cukup kuat seperti sumber daya alam berupa bahan-bahan galian mineral, fauna dan flora, energi, tenaga kerja, areal tanah dan pasaran bagi hasil-hasil produksi, yang cukup potensial yang dapat dipakai sebagai dasar pembangunan kekuatan industri. Oleh karena itu perekonomian yang didasarkan hanya kepada kekuatan dan kemampuan pertanian tidak dapat dipertanggungjawabkan, karena tidak saja tidak sesuai dengan kondisi Indonesia tetapi juga akan membuat perekonomian Indonesia menjadi statis sehingga tujuan pembangunan nasional tidak akan tercapai.

Usaha-usaha pembangunan untuk mencapai sasaran utama pembangunan di bidang ekonomi dilakukan secara berencana, bertahap dan berkesinambungan melalui serangkaian Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita). Sebagaimana yang ditetapkan di dalam GBHN, langkah-langkah usaha pembangunan pada setiap Repelita, dari yang pertama yang dimulai pada tahun 1969 sampai kepada yang keempat dan selanjutnya, diarahkan menuju tercapainya struktur ekonomi yang seimbang yaitu ekonomi yang didasarkan atas kekuatan kemampuan industri yang didukung oleh kekuatan dan kemampuan pertanian yang tangguh. Ini berarti bahwa hasil pelaksanaan pembangunan lima tahun (Repelita) pada setiap tahap diharapkan akan meningkatkan industrialisasi.

Industrialisasi dapat diartikan sebagai usaha membangun industri baru dan mengembangkan serta membina industri yang ada hingga menjadi tulang punggung dan pokok kekuatan penghidupan bangsa dan negara. Namun, kiranya perlu diperhatikan dan ditekankan di sini bahwa pembangunan dan pengembangan industri yang dimaksud terutama pembangunan dan pengembangan industri dengan landasan struktural yang kuat horisontal dan vertikal yang kelak akan mendukung setiap kepentingan nasional, baik untuk industri itu sendiri, pertanian, maupun untuk pertahanan dan keamanan. Dengan usaha yang demikian ini keterkaitan dan keterpaduan industri yang kokoh akan terwujud, baik intra maupun lintas sektoral. Bertalian dengan ini, kiranya baik juga diungkapkan di sini salah satu bagian pidato Bapak Presiden Soeharto pada pembukaan Rapat Kerja Departemen Perindustrian pada tanggal 10 Juni 1981: "... Hendaknya pembangunan sektor industri kita kembangkan secara terpadu, baik dalam lingkungan industri sendiri maupun dalam hubungannya dengan sektor-sektor lainnya ... tumbuhnya industri-

industri baru, jika tidak kita arahkan secara tepat, dapat menghambat pembangunan dan bahkan melumpuhkan sektor industri sendiri”

Pembangunan industri dengan landasan struktural yang kuat, vertikal dan horizontal mempunyai implikasi yang penting, di antaranya pertama bahwa kekuatan industri itu berdasar kepada bahan-bahan mentah dan atau energi yang berasal dari sumber daya alam sendiri. Kedua, mata rantai produksi dengan kemampuan teknologi yang dimiliki tinggi. Dan ketiga, ialah spektrum produk yang dapat dihasilkan luas. Keuntungan-keuntungan yang dapat dipetik dari sini antara lain ialah ketergantungan dari bahan baku dan produk-produk impor dapat ditekan sampai pada titik kemungkinan yang paling rendah, nilai tambah yang akan diperoleh tinggi, penyerapan tenaga kerja yang dapat dilakukan tinggi dan harga jual produk yang dihasilkan akan murah.

Industrialisasi adalah proses. Sebagaimana lazimnya suatu proses, ia dipengaruhi oleh norma-norma dan inovasi. Oleh karena itu industrialisasi tidak boleh melupakan usaha-usaha standarisasi dan kegiatan-kegiatan perangkat lunak yang mengembangkan kemampuan teknologi untuk menciptakan sistem produksi yang lebih baik.

Hal lain yang kiranya baik untuk dicatat dalam industrialisasi ialah, bahwa industrialisasi tidak mengharuskan orang mendirikan industri untuk menghasilkan sendiri semua produk yang dibutuhkan. Salah satu pertimbangannya yang barangkali baik untuk dipakai sebagai bahan mengambil keputusan ialah sampai seberapa jauh comparative advantage yang dimiliki oleh produk-produk yang akan dihasilkan terhadap produk-produk impor.

Pembangunan nasional sekarang sudah menjalani lebih kurang separuh masa pembangunan jangka panjang apabila masa jangka panjang itu diambil duapuluh lima tahun dan sudah pula menjalani separuh masa Pelita III, dan tentunya setelah itu masuk ke dalam masa Pelita IV. Dalam Pelita IV yang akan datang, industrialisasi diharapkan mencapai suatu taraf di mana industri dalam negeri dapat menghasilkan mesin-mesin industri, baik untuk industri berat maupun ringan, tentunya di samping menghasilkan produk-produk yang lain. Hendaknya dapat disepakati bahwa pengertian menghasilkan dalam hal ini tidak saja memasang atau merakit komponen-komponen melainkan juga membuat bagian-bagian mesin, kemudian merakit menjadi komponen-komponen atau sub-assemblies dan akhirnya merakit komponen-komponen atau sub-assemblies itu menjadi suatu mesin penuh.

Sepanjang pengetahuan yang ada sampai sekarang, boleh dikatakan semua mesin industri dibuat dari logam terutama baja dan aluminium serta paduan-paduannya.

Industri-industri yang menangani produk mesin-mesin melalui proses-proses pembuatan dan perakitan adalah industri-industri engineering yang di dalam penggolongan menurut International Standard for Industrial Classification (ISIC) tergolong di dalam No. ISIC 381, 382, 383 dan 384, masing-masing adalah sebagai berikut:

- No. ISIC 381: industri barang dari logam kecuali mesin dan peralatan,
- No. ISIC 382: industri manufacture peralatan dan mesin pertanian,
- No. ISIC 383: industri mesin dan aparat listrik yang berukuran kecil,
- No. ISIC 384: industri manufacture, perakitan dan reparasi alat angkutan.

Oleh karena yang dihadapi dalam Pelita IV adalah industrialisasi yang akan menghasilkan mesin-mesin industri maka titik berat dan fokus pembangunan dan pengembangan industri diletakkan dan diarahkan pada pembangunan dan pengembangan industri engineering, khususnya sudah barang tentu industri engineering baja dan aluminium, di samping peningkatan pengembangan industri yang ada yang mempunyai potensi yang kuat untuk mengolah hasil-hasil pertanian, dalam hal ini industri agro (agro industry) seperti pabrik-pabrik gula, kelapa sawit, minyak makan atau minyak goreng dan lain-lain.

Pengembangan industri engineering memerlukan pendekatan-pendekatan. Berpegang pada ketentuan bahwa industrialisasi dilaksanakan dengan struktur industri yang kuat horizontal dan vertikal maka pendekatan dapat dilakukan dari dua arah. Pertama, dari proses produksi dengan pemasangan teknologi strategis, dan kedua, dari produk atau komoditi, dalam hal ini produk-produk atau komoditi-komoditi strategis (strategic products or commodities), atau seringkali juga disebut produk-produk atau komoditi-komoditi spesifik (specific products or commodities). Secara tegas, yang dimaksud dengan produk strategis ialah bagian-bagian strategis dari suatu mesin. Teknologi strategis untuk membuat bagian-bagian mesin adalah penuangan (casting), penempaan (forging), pemesian (machining) dan pengolahan panas (heat treatment), baik untuk produk-produk besi baja maupun aluminium. Kemampuan teknologi strategis inilah yang menjadi landasan struktur horizontal bagi pembangunan dan pengembangan industri engineering. Landasan struktur vertikalnya ialah industri-industri yang menghasilkan besi kasar seperti besi spons dengan menggunakan gas alam dan pellet besi seperti yang ada di PT Krakatau Steel, dan ingot aluminium dengan menggunakan tenaga listrik-hidro yang bersumber dari tenaga air seperti yang ada di PT Inalum Asahan. Besi spons dan ingot aluminium ini diproses dengan teknologi yang terdapat di landasan struktur horizontal.

Agar industrialisasi pada Pelita memberikan hasil sesuai dengan rencana teknologi strategis seperti yang disebutkan di atas seyogyanya dipersiapkan.

Semua kegiatan pembangunan sebagaimana yang diuraikan tadi memerlukan dukungan pembiayaan berupa penanaman modal, baik yang dilakukan oleh Pemerintah maupun oleh dunia usaha dalam rangka Undang-undang No. 1 tahun 1967 (Penanaman Modal Asing, PMA), Undang-undang No. 6 tahun 1968 (Penanaman Modal Dalam Negeri, PMDN) dan BRO tahun 1934.

Apabila kita tinjau beberapa angka yang tersedia sekedar untuk memperoleh gambaran indikatif saja mengenai perkembangan penanaman modal secara nasional, maka pertama-tama akan diberikan suatu gambaran makro dan singkat mengenai perkembangan produk domestik bruto dari segi penggunaannya terutama komponen pembentukan modal domestik bruto untuk kurun waktu 1969-1979. Berdasarkan harga yang berlaku maka nilai nominal pembentukan modal domestik bruto tersebut pada tahun 1969 adalah Rp 317 milyar dan pada tahun 1979 meningkat menjadi Rp 6.917,6 milyar, suatu kenaikan hampir 22 kali lipat, atau hampir dua kali lipat kenaikan nilai Produk Domestik Bruto untuk tahun yang sama (1969: Rp 2.718 milyar; 1979: Rp 30.660,7 milyar; kenaikan lebih dari 11 kali lipat). Peranan pembentukan modal domestik bruto tersebut menjadi 22,6 persen pada tahun 1979.

Sekarang kita telaah bagaimana gambaran penanaman modal yang telah terlaksana atau direalisasikan berdasarkan Undang-undang No. 1 tahun 1967 (PMA) dan Undang-undang No. 6 tahun 1968 (PMDN). Realisasi kumulatif PMA untuk periode 1967 - Juni 1980 bernilai sekitar US\$ 3.674,0 juta, dan ini merupakan 39,9 persen dari aplikasi yang telah disetujui Pemerintah Indonesia; realisasi kumulatif PMDN untuk kurun waktu 1968 - Maret 1980 adalah sebesar Rp 1.797,0 milyar yang merupakan 34,7 persen dari seluruh aplikasi yang disetujui Pemerintah.

Apabila dihitung secara kasar, maka nilai realisasi seluruh penanaman modal (baik PMA maupun PMDN) tersebut di atas adalah sekitar Rp 3.321,7 milyar; dan ini baru merupakan sekitar 12,6 persen bila dibandingkan dengan nilai kumulatif pembentukan modal domestik bruto selama kurun waktu 1969-1979. Walaupun hal ini tidak sepenuhnya tepat untuk saling diperbandingkan, namun sekedar sebagai gambaran kasar dan indikatif menunjukkan seberapa besar sebenarnya peranan PMA dan PMDN tersebut terhadap keseluruhan pembentukan modal domestik bruto yang secara riil terjadi dalam perekonomian Indonesia.

Dapat pula dikemukakan bahwa berdasarkan identifikasi sementara, maka sub-sektor perkebunan misalnya memerlukan investasi sekitar US\$ 16 milyar dalam waktu 6-8 tahun mendatang apabila ingin dicapai tingkat perkembangan tertentu dalam produksi sub-sektor perkebunan tersebut; untuk sektor industri telah pula diidentifikasi sekitar 30 proyek kunci yang akan

memerlukan investasi sekitar US\$ 6 milyar dalam jangka waktu 5-6 tahun mendatang. Kalau dibandingkan besar-besaran kebutuhan investasi tersebut dalam 5-8 tahun mendatang dan realisasi penanaman modal yang telah dicapai (baik PMA maupun PMDN) dalam jangka waktu 12-13 tahun yang lalu, maka terlihat bahwa memang perlu usaha-usaha yang luar biasa apabila diinginkan agar PMA maupun PMDN dapat berperan secara lebih besar dalam kebutuhan investasi yang masih dihadapi Indonesia dalam pembangunan ekonominya di masa mendatang.

Suatu hal yang cukup menonjol pula adalah angka realisasi yang relatif rendah (belum mencapai 50,0 persen secara agregatif) baik untuk PMA maupun untuk PMDN; angka realisasi PMDN (34,7 persen) malahan lebih kecil dari angka realisasi PMA (39,9 persen). Kiranya hal itu dapat terjadi oleh karena pelbagai masalah yang dihadapi, namun mungkin juga adalah karena adanya external factors suatu usaha. Di sini kiranya Pemerintah dapat mengusahakan langkah-langkah untuk menanggulangnya, seperti misalnya penciptaan iklim usaha maupun penyediaan prasarana yang lebih menunjang perkembangan realisasi penanaman modal yang lebih cepat. Penanganan ini jelas memerlukan koordinasi dan sinkronisasi yang lebih tangguh antar instansi pemerintah yang ada hubungan secara langsung maupun tidak langsung dengan iklim usaha serta prasarana tersebut.

Selanjutnya tercatat pula bahwa sekitar 60 persen dari realisasi PMA adalah bidang usaha industri; sektor pertanian merupakan bidang usaha dengan hanya 9,2 persen dari seluruh realisasi PMA tersebut. Demikian pula untuk PMDN terlihat bahwa sekitar 60 persen juga dari realisasi PMDN adalah bidang usaha industri, dengan sektor pertanian hanya dengan sekitar 16 persen dari seluruh realisasi PMDN. Ini kiranya menunjukkan kepada kita bahwa masih perlu dan dapat digalakkan promosi untuk menarik minat dan realisasi penanaman modal di sektor pertanian. Seperti misalnya di bidang usaha perikanan yang tampaknya belum dapat secara optimal mengolah kekayaan alam yang ada.

Peningkatan kegiatan di sektor pertanian secara keseluruhan dapat merupakan impetus yang baik bagi pengembangan sektor industri nantinya mengingat misalnya sekitar 60 persen seluruh tenaga kerja diserap di sektor pertanian. Sehingga peningkatan pendapatan dan daya beli akan menyebabkan meningkatnya permintaan akan produk industri. Juga karena adanya keterkaitan antara sektor industri dengan sektor pertanian, maka peningkatan kegiatan di sektor pertanian akan memberi peluang untuk pengembangan lebih lanjut cabang-cabang industri yang mempunyai kaitan ke depan dengan sektor pertanian.

Penelaahan lebih lanjut atas realisasi PMA di sektor industri menunjukkan bahwa industri tekstil dan kulit cukup menonjol peranannya, karena lebih dari sepertiga seluruh realisasi PMA dalam kurun waktu 1967 - Maret 1980 adalah dalam cabang industri ini. Menonjol pula bahwa industri logam dasar hanya mencapai sekitar sepersepuluh saja dari seluruh PMA tersebut, dan pula tingkat realisasinya adalah sangat rendah (sekitar 12 persen) bila dibandingkan dengan cabang industri lainnya. Mengingat bahwa dalam Pelita IV nantinya sektor industri sudah diharapkan dapat menghasilkan mesin-mesin untuk industri, kiranya pengembangan penanaman modal di cabang industri logam dasar tersebut perlu dan harus digalakkan di waktu mendatang untuk menunjang dicapainya sasaran Pelita IV yang telah dicanangkan. Mengingat industri logam dasar merupakan landasan untuk pengembangan kemampuan menghasilkan mesin-mesin untuk industri nantinya.

Juga tampak bahwa realisasi di cabang industri yang mengolah kekayaan alam kehutanan, yaitu industri kayu dan kertas masih sangat rendah peranannya dalam keseluruhan realisasi PMA di sektor industri.

Untuk realisasi PMDN di sektor industri tampak pula cabang industri yang mengolah kekayaan kehutanan, yaitu industri kayu dan kertas, sama halnya seperti PMA sebelumnya, peranannya dalam seluruh realisasi PMDN relatif kecil. Demikian pula cabang industri logam dasar dengan hanya 6 persen seluruh realisasi PMDN, menunjukkan bahwa masih perlu ditingkatkan minat dunia usaha untuk mengadakan investasi di cabang industri ini.

Dari uraian tersebut di atas, kiranya dapat dipetik beberapa hal yang cukup menonjol yaitu antara lain *pertama*, bahwa apabila dikehendaki agar penanaman modal dalam rangka PMA maupun PMDN berperan yang berarti dalam kebutuhan investasi untuk pembangunan selanjutnya, perlu ada penggalakkan promosi yang lebih aktif untuk menarik minat dunia usaha. *Kedua*, minat dari PMA maupun PMDN tersebut masih perlu lebih diarahkan dan difokuskan pada cabang-cabang industri yang mengolah kekayaan alam di sektor pertanian serta cabang industri logam dasar yang menunjang tercapainya sasaran Pelita IV maupun industrialisasi pada umumnya, dengan cara penentuan prioritas yang bersifat struktural. *Ketiga*, penciptaan iklim usaha yang memadai agar penanaman modal dunia usaha maupun Pemerintah melalui program-program pembangunannya dapat memberikan dampak positif semaksimal mungkin perlu lebih diatur secara terkoordinasi, sinkron, konsisten serta komprehensif.

Hal-hal tersebut menghendaki agar penanganan penanaman modal harus dilakukan melalui pendekatan program pengembangan penanaman modal yang terpadu.

Hal yang diutarakan sebelumnya merupakan landasan bagi perlunya peningkatan tugas dan fungsi dari BKPM seperti telah dituangkan dalam Kepres No. 33 tahun 1981 baru-baru ini. Melalui forum ini pula, saya mengajukan appeal atau himbauan pada seluruh masyarakat untuk menyadari pentingnya suatu koordinasi dan sinkronisasi, terutama yang dicapai melalui saling memahami serta usaha untuk selalu saling menunjang dalam suatu derap dan gerak langkah yang terpadu.

Implementasi penanaman modal dalam suatu bidang usaha melibatkan berbagai pihak seperti antara lain Departemen-departemen Teknis yang membina bidang usaha yang bersangkutan, yang menangani masalah prasarana (jalan, jembatan, pelabuhan laut, dan sebagainya), berwenang dalam pengaturan sarana institusional seperti kebijaksanaan fiskal dan moneter, tata-niaga dan perdagangan, pengaturan penggunaan tanah, serta lembaga-lembaga perbankan maupun keuangan non-bank. BKPM mendapat penugasan untuk menyelenggarakan usaha-usaha koordinasi dan sinkronisasi dalam penanganan penanaman modal tersebut, serta secara aktif dan terarah mengusahakan timbulnya minat dunia usaha untuk ikut berpartisipasi dengan menanamkan modalnya di Indonesia.

Tabel 1

PERINCIAN REALISASI KUMULATIF PMA UNTUK PERIODE 1967 - JUNI 1980

Bidang Usaha	Nilai (US\$ Ribu)	Distribusi (Persen)	Ratio Realisasi Terhadap Aplikasi yang Disetujui (Tingkat Realisasi, Persen)
<i>Sektor Primer</i>	<i>1.172.702</i>	<i>31,9</i>	<i>47,9</i>
Pertanian	336.847	9,2	33,8
(Pertanian)	(91.811)	(2,5)	(46,3)
(Kehutanan)	(209.299)	(5,7)	(31,8)
(Perikanan)	(35.737)	(1,0)	(25,6)
Pertambangan	835.855	22,7	57,5
<i>Sektor Sekunder</i>	<i>2.235.321</i>	<i>60,8</i>	<i>36,7</i>
Industri	2.995.382	59,7	36,5
Konstruksi	39.939	1,1	48,7
<i>Sektor Tersier</i>	<i>266.012</i>	<i>7,2</i>	<i>40,1</i>
Perdagangan	9.264	0,2	79,4
Perhubungan/ Pariwisata	113.171	3,1	33,6
Jasa-jasa Lainnya	143.577	3,9	45,8
Jumlah	3.674.035	100,0	39,9

Tabel 2

PERINCIAN REALISASI KUMULATIF PMDN UNTUK PERIODE 1968 - MARET 1980

Bidang Usaha	Nilai (Rp Juta)	Distribusi (Persen)	Ratio Realisasi Terhadap Aplikasi yang Disetujui (Tingkat Realisasi, Persen)
<i>Sektor Primer</i>	509.230	28,3	47,9
Pertanian	297.479	16,5	31,6
(Pertanian/ Pternakan)	(182.683)	(10,2)	(46,7)
(Perikanan)	(11.926)	(0,7)	(30,7)
(Kehutanan)	(102.870)	(0,6)	(20,1)
Pertambangan	211.751	11,8	173,1
<i>Sektor Sekunder</i>	1.062.488	59,1	29,8
Industri	1.062.488	59,1	29,8
<i>Sektor Tersier</i>	225.261	12,5	41,3
Perhubungan/ Pariwisata	97.210	5,4	32,1
Perumahan/ Perkantoran	70.360	3,9	34,7
Prasarana	54.047	3,0	287,1
Usaha-usaha Lain	3.644	0,2	18,9
Jumlah	1.796.979	100,0	34,7

Tabel 3

PERINCIAN DISTRIBUSI DALAM TINGKAT REALISASI KUMULATIF PMA SEKTOR INDUSTRI UNTUK PERIODE 1967 - MARET 1980

Cabang Industri	Distribusi (Persen)	Ratio Realisasi Terhadap Aplikasi yang Disetujui (Tingkat Realisasi, Persen)
- Makanan	7,1	55,8
- Tekstil dan Kulit	34,4	68,2
- Kayu dan Barang Kayu	1,0	41,1
- Kertas dan Barang Kertas	1,7	35,2
- Kimia dan Karet	16,0	47,2
- Mineral Bukan Logam	10,9	35,6
- Logam Dasar	9,9	12,0
- Barang Logam	18,0	84,9
- Lainnya	0,9	177,2
Jumlah	100,0	41,9
(Dalam US\$ Juta)	(2.434.5)	

Tabel 4

PERINCIAN DISTRIBUSI DAN TINGKAT REALISASI KUMULATIF PMDN SEKTOR INDUSTRI UNTUK PERIODE 1968 - MARET 1980

Cabang Industri	Distribusi (Persen)	Ratio Realisasi Terhadap Aplikasi yang Disetujui (Tingkat Realisasi, Persen)
- Makanan	15,5	43,6
- Tekstil	17,5	23,9
- Kayu	7,0	35,9
- Kertas	5,9	38,0
- Kimia	15,9	31,3
- Mineral Bukan Logam	19,1	48,7
- Logam Dasar	6,2	52,0
- Barang Logam	12,4	56,8
- Lainnya	0,5	23,9
Jumlah (Dalam Rp. Milyar)	100,0 (1.062,5)	29,8

POLA DAN STRUKTUR INDUSTRI: PERBANDINGAN ANTARA INDONE- SIA DENGAN NEGARA-NEGARA BER- KEMBANG TERUTAMA DI KAWASAN ASEAN*

Basri HASANUDDIN**

PENDAHULUAN

Tingkat kemajuan ekonomi suatu negara biasanya diukur dari besarnya pendapatan per kapita masyarakat, sedangkan tingkat industrialisasi (degree of industrialization) diukur dari besarnya peranan atau sumbangan sektor industri dalam produksi nasional. Perbandingan antara besarnya nilai produksi sektor industri dan produksi nasional dikenal sebagai "rasio industrialisasi" (industrialization ratio).

Kenyataan-kenyataan empirik yang dialami oleh banyak negara yang telah melaksanakan program industrialisasi memperlihatkan bahwa tingkat pendapatan masyarakat adalah berbanding lurus dengan rasio-industrialisasi tersebut dengan pengertian bahwa pendapatan masyarakat meningkat apabila rasio-industrialisasi meningkat. Ini berarti bahwa kemajuan ekonomi akan terdorong apabila usaha industrialisasi dikembangkan.

Proses industrialisasi di banyak negara yang sedang berkembang termasuk negara-negara di kawasan ASEAN tampaknya memperlihatkan strategi yang sama, yaitu industrialisasi melalui pengembangan industri substitusi impor. Strategi industrialisasi yang bersifat "inward-looking oriented" ini, memulai tahapan industrialisasi dengan menghasilkan sendiri di dalam negeri berbagai jenis barang-barang konsumsi tahan lama yang sebelumnya diimpor dari luar negeri. Proses industrialisasi ini berlangsung dengan pengimporan barang-

*Disampaikan pada Seminar tentang Industrialisasi dalam Rangka Pembangunan Nasional yang diselenggarakan oleh Centre for Strategic and International Studies, 10-12 Desember 1981, di Jakarta.

**Dosen Universitas Hasanuddin.

barang produksi (termasuk barang modal, barang-barang setengah jadi dan bahan baku lainnya) yang diperlukan untuk memproduksi barang-barang konsumsi tersebut. Pasar dalam negeri yang telah tersedia untuk berbagai jenis barang-barang konsumsi tersebut ditambah dengan kebijaksanaan proteksi yang merupakan bumbu dari strategi industrialisasi melalui substitusi impor ini, telah menjamin kelangsungan dari industri-industri substitusi impor tersebut. Fasilitas-fasilitas tersebut juga telah memberikan kesempatan bagi industri-industri substitusi impor untuk memanfaatkan sistem produksi berskala besar, sehingga satuan biaya dapat ditekan. Keberhasilan dalam memanfaatkan produksi berskala besar ini kemudian dapat meningkatkan daya saing barang-barang konsumsi yang dihasilkan di pasaran internasional, sehingga industri substitusi impor ini kemudian beranjak menjadi industri untuk ekspor.

Dapat dikemukakan bahwa tidak semua industri substitusi impor ini berhasil mencapai siklus akhir sebagai industri ekspor. Keberhasilan proses industrialisasi melalui tahapan-tahapan: impor-impor substitusi - ekspor hasil industri ini ditentukan oleh banyak faktor. Faktor-faktor tersebut antara lain adalah: (a) tersedianya pasar di dalam negeri yang memungkinkan produksi skala besar; (b) tersedianya kemampuan dan ketrampilan yang memadai untuk menghasilkan barang-barang tersebut; dan (c) adanya sejumlah usahawan yang memiliki keberanian untuk terjun dalam kegiatan-kegiatan industri.

Strategi industrialisasi lainnya yang juga dianut oleh beberapa negara industri di kawasan Asia Timur (Korea Selatan, Taiwan, Hong Kong dan juga Singapura), adalah strategi yang lebih bersifat "outward oriented". Tidak seperti halnya dengan strategi "inward oriented", strategi "outward oriented" yang oleh Gustav Ranis¹ disebut juga strategi substitusi ekspor (export substitution strategy) ini memberikan insentif yang sama terhadap produksi barang-barang baik untuk keperluan pasar dalam negeri maupun untuk ekspor segera setelah beranjak dari proses substitusi impor yang terbatas. Dengan kata lain, dorongan bagi kemajuan ekonomi adalah peningkatan ekspor hasil-hasil industri yang mengolah bahan mentah dan bahan baku dalam negeri yang biasanya juga lebih bersifat padat karya. Insentif untuk ekspor diberikan secara otomatis melalui penetapan kurs valuta asing yang realistik.

Makalah ini akan mencoba membahas mengenai pola dan struktur industri di kawasan ASEAN. Untuk maksud tersebut, maka sistematika dari penulisan ini disusun sebagai berikut: Setelah bagian Pendahuluan ini, maka Bagian II akan membahas mengenai pola dan struktur industri di kawasan ASEAN. Di

¹Lihat: Gustav Ranis, "Prospective Southeast Asian Development Strategies in a Changing International Environment," dalam *New Directions of Asia's Development Strategies* (Institute of Developing Economies, Tokyo 1980), hal. 1-28.

samping itu akan ditunjukkan juga bagaimana pola dan struktur tersebut mengalami perubahan dari waktu ke waktu.

Bagian III akan mencoba membandingkan hasil-hasil industrialisasi dari negara-negara di kawasan ASEAN (tidak termasuk Singapura) yang menganut strategi "inward oriented" di satu pihak dan negara-negara Asia Timur lainnya (Korea Selatan, Taiwan dan Hong Kong) yang sejak awal telah menganangkan strategi "outward oriented". Perbandingan ini akan dilihat dalam konteks "growth with equity", yaitu cita-cita yang menjadi sasaran pembangunan dari banyak negara dalam dekade 1980-an ini. Bagian IV adalah merupakan kesimpulan dan merupakan penutup dari makalah ini.

ASEAN: POLA DAN STRUKTUR INDUSTRI

Indonesia adalah termasuk negara yang paling lambat memasuki proses industrialisasi baik dilihat dari segi rasio-industrialisasi maupun siklus yang sementara dijalani.

Seperti dapat disaksikan dalam Tabel I, relatif terhadap ketiga negara ASEAN lainnya, sektor "manufacturing" Indonesia belumlah memegang peranan yang berarti seperti dapat dilihat dari sumbangannya terhadap GDP yang hanya 8% pada tahun 1960 dan menjadi 9% pada tahun 1979. Sementara itu sumbangan sektor "manufacturing" terhadap GDP dari negara-negara ASEAN lainnya tercatat masing-masing 19% untuk Thailand, 24% untuk Pilipina, 16% untuk Malaysia dan 28% untuk Singapura pada tahun 1979. Hal ini dapat dimengerti, karena selain Indonesia, negara-negara ASEAN lainnya telah memulai program industrialisasi sejak dekade 1960-an.

Meskipun Indonesia merupakan negara di kawasan ASEAN dengan rasio-industrialisasi yang paling kecil, tetapi Indonesia adalah merupakan negara di kawasan tersebut dengan laju pertumbuhan sektor industri yang paling tinggi selama periode 1970-1979. Seperti dapat dilihat pada Tabel 2, pertumbuhan sektor "manufacturing" Indonesia selama periode 1970-1979 tercatat sebesar 12,5%. Selama periode yang sama, Thailand mencatat laju pertumbuhan sektor manufacturing sebesar 11,4%, Pilipina 6,7%, Malaysia 12,4% dan Singapura 9,3%. Untuk sektor jasa, Indonesia juga menduduki tempat teratas dengan laju pertumbuhan 9,2% selama periode yang sama. Dalam pada itu Indonesia berada pada urutan keempat untuk sektor pertanian dengan laju pertumbuhan sebesar 3,6% selama 1970-1979.

Hal lain yang menarik yang dapat diungkapkan dari Tabel 2 adalah bahwa negara-negara ASEAN pada umumnya mencatat laju pertumbuhan ekonomi

Tabel 1

DISTRIBUSI GDP NEGARA-NEGARA ASEAN MENURUT SEKTOR EKONOMI, 1960 DAN 1979 (Dalam Persentase)

	GDP	Pertanian		Industri		Manufacturing ¹		Jasa-jasa	
	Per Kapita 1979 (US\$)	1960	1979	1960	1979	1960	1979	1960	1979
Indonesia	370	54	30	14	33	8	9	32	37
Thailand	590	40	26	19	28	13	19	41	46
Pilipina	600	26	24	28	35	20	24	46	41
Malaysia	1.370	37	24	18	33	9	16	45	43
Singapura	3.830	4	2	18	36	12	28	78	62

Sumber: World Development Report, 1981.

¹Sektor "manufacturing" termasuk sektor industri tetapi dipisahkan dalam Tabel karena sektor manufacturing ini adalah merupakan bagian yang paling dinamik dari sektor industri.

Tabel 2

ANGKA PERTUMBUHAN GDP NEGARA-NEGARA ASEAN MENURUT SEKTOR EKONOMI 1970-1979 (Dalam Persentase)

	GDP	Pertanian	Industri	Manufacturing	Jasa
Indonesia	7,6	3,6	11,3	12,5	9,2
Thailand	7,7	5,4	10,4	11,4	7,7
Pilipina	6,2	4,9	8,4	6,7	5,4
Malaysia	7,9	5,0	9,9	12,4	8,4
Singapura	8,4	1,7	8,6	9,3	8,5
MIC ¹	5,5	3,0	6,5	6,6	6,0
IC ²	3,2	0,9	3,2	3,0	3,4

Sumber: World Development Report, 1981.

¹MIC = Middle Income Countries.

²IC = Industrialized Countries.

yang melampaui laju pertumbuhan ekonomi rata-rata yang dicapai oleh negara-negara berpenghasilan menengah (Middle Income Countries) maupun oleh negara-negara industri. Selama periode 1970-1979, laju pertumbuhan ekonomi rata-rata dari kelompok negara-negara berpenghasilan sedang tercatat sebesar 5,5% dan kelompok negara-negara industri mencatat angka pertumbuhan ekonomi sebesar 3,2%. Seperti dapat disaksikan dalam Tabel 2, laju pertumbuhan ekonomi negara-negara ASEAN selama periode yang sama adalah di atas 6% setahun.

Selama proses industrialisasi ini berlangsung, berbagai jenis industri terutama industri yang menghasilkan barang-barang konsumsi dan barang modal terus dibangun, baik melalui penanaman modal swasta nasional maupun penanaman modal asing. Proses pembangunan industri modern ini berlangsung sekitar tahun 1960-an untuk Thailand, Pilipina dan Malaysia, dan sekitar tahun 1970-an untuk Indonesia. Distribusi nilai tambah sektor industri menurut jenisnya, disajikan oleh Tabel 3.

Informasi yang dapat diungkapkan dari Tabel 3 adalah bahwa dengan pengecualian Indonesia, negara-negara ASEAN lainnya telah berhasil mengembangkan berbagai jenis industri sekaligus juga meningkatkan nilai hasil industri per kapita masing-masing negara. Seperti dapat dilihat pada Tabel 3, 36% dari nilai tambah sektor industri Indonesia pada tahun 1977 adalah sumbangan industri bahan makanan dan industri tekstil/pakaian dengan nilai tambah pada tahun 1977 (harga konstan tahun 1975) sebesar US\$ 3,8 milyar. Dengan

Tabel 3

DISTRIBUSI NILAI TAMBAH SEKTOR INDUSTRI NEGARA-NEGARA ASEAN, 1977
(Dalam Persentase)

	Bahan Makanan	Tekstil dan Pakaian	Mesin dan Pengang- kutan	Kimia	Lain- lain	Nilai Tambah (1975, US\$)	Nilai Industri Per Kapita (1975, US\$)
Indonesia	26	10	-	-	64	3.755	78
Thailand	38	7	8	6	41	n.a	n.a
Pilipina	38	11	8	10	33	4.761	541
Malaysia	21	9	17	5	48	2.363	n.a
Singapura	6	5	43	5	41	1.815	2.874

Sumber: Untuk Indonesia, Pilipina, Malaysia dan Singapura: *World Development Report*, 1981; untuk Thailand: Somsak Tambunlertchai, "Import Substitution and Export Expansion: An Analysis of Industrialization Experience in Thailand," *Research Report Series No. 31*, (Faculty of Economics Thammasat University), May 1981.

jumlah penduduk yang cukup besar, nilai tambah industri ini menghasilkan nilai industri per kapita pada tahun 1977 sebesar US\$ 78 (harga konstan tahun 1975), yaitu nilai produksi per kapita terendah di kawasan ASEAN.

Proses industrialisasi, di samping mengubah struktur produksi di dalam negeri, ia juga mengubah struktur perdagangan luar negeri dari negara-negara yang melaksanakannya. Seperti telah dikemukakan pada bagian terdahulu, keberhasilan dari industri substitusi impor dalam memanfaatkan usaha berskala besar sebagai akibat dari perluasan pasar, akan memungkinkan bagi industri tersebut dalam menghasilkan barang-barang industri dengan satuan biaya yang rendah sehingga barang-barang yang dihasilkan akan memiliki daya saing dalam pasaran internasional. Dengan demikian industri substitusi impor dapat berkembang menjadi industri ekspor, siklus terakhir dari proses industrialisasi. Kenyataannya mengenai hal ini diperlihatkan oleh Tabel 4.

Seperti dapat dilihat pada Tabel 4, ekspor komoditi primer untuk semua negara ASEAN telah berkurang peranannya sedangkan ekspor minyak, bahan mineral dan logam lainnya serta barang-barang hasil industri telah semakin meningkat peranannya selama periode 1960-1978. Dengan pengecualian Indonesia, ekspor komoditi hasil industri telah meningkat peranannya secara cukup berarti menjadi masing-masing 25% untuk Thailand, 34% untuk Pilipina, 221% untuk Malaysia dan 46% untuk Singapura dari keseluruhan penghasilan ekspor pada tahun 1978. Kenyataan ini memperkuat hipotesa sebelumnya, bahwa Thailand, Pilipina dan Malaysia telah memasuki siklus terakhir dari proses industrialisasi mereka dan telah mulai masuk dalam barisan "newly industrializing countries" menurut kriteria Prof. Hans Singer.¹

Tabel 4

STRUKTUR PERDAGANGAN EKSPOR NEGARA-NEGARA
ASEAN 1960 DAN 1978 (Dalam Persentase)

	Minyak bumi, Mineral dan Bahan Logam		Komoditi Primer Lainnya		Komoditi Hasil Industri	
	1960	1978	1960	1978	1960	1978
Indonesia	33	72	67	26	-	2
Thailand	7	11	91	64	2	25
Pilipina	10	14	86	52	4	34
Malaysia	20	27	74	52	6	21
Singapura	1	31	73	23	26	46

Sumber: *World Development Report*, 1981.

¹Lihat Hans W. Singer, "The Role of Newly Industrializing (Middle Income) Countries in the World Economy," dalam *New Direction of Asia's Development Strategies*, *ibid.*, hal. 71-80.

Tabel 4 juga menjelaskan bahwa Indonesia pada tahun 1978 barulah mampu mengekspor komoditi hasil industri sebesar 2% dari keseluruhan eksportnya, hal mana membuktikan bahwa Indonesia baru berada pada taraf permulaan dari siklus terakhir industrialisasinya. Sementara itu Singapura telah mencapai tahap industrialisasi yang relatif tinggi terhadap negara-negara ASEAN lainnya dengan ekspor hasil industri sebesar 46% dari penghasilan eksportnya.

Seperti telah dikemukakan sebelumnya, keberhasilan dalam memasuki siklus industri untuk ekspor ini adalah sangat tergantung pada insentif yang diberikan oleh masing-masing negara terhadap komoditi ekspor dalam rangka promosi ekspor, keadaan pasar di negara pengimpor dan usaha-usaha promosi yang dilakukan oleh masing-masing perusahaan industri untuk meningkatkan penjualan komoditi yang dihasilkannya di luar negeri. Untuk Thailand misalnya, keberhasilan dalam meningkatkan ekspor hasil industri adalah terutama disebabkan oleh usaha yang ulet dari masing-masing perusahaan industri untuk mencari dan memperluas pasar penjualan di luar negeri dengan jalan meningkatkan kualitas produksi meskipun diakui bahwa keadaan pasar internasional untuk produksi hasil industri padat karya tertentu (misalnya: tekstil, sepatu dan pakaian jadi) juga turut membantu.¹

Program industrialisasi juga tercermin dalam perubahan komposisi impor ke arah semakin berkurangnya impor barang-barang konsumsi dan meningkatnya impor barang-barang modal dan bahan baku penolong. Seperti dapat dilihat pada Tabel 5, komposisi impor negara-negara ASEAN telah mengalami perubahan yang cukup berarti selama periode 1960-1978. Impor bahan makanan dan hasil industri lainnya yang tergolong barang konsumsi telah berkurang dengan cukup berarti. Seperti dapat dilihat pada Tabel 5, impor bahan makanan Indonesia tercatat sebesar 18% dari jumlah impor pada tahun 1978, dibandingkan dengan 23% pada tahun 1960 sedangkan impor perlengkapan mesin dan pengangkutan telah meningkat dari 17% dari jumlah impor pada tahun 1960 menjadi 36% pada tahun 1978. Dalam pada itu, minyak bumi yang merupakan mesin dari industrialisasi telah meningkat pengimporannya untuk semua negara ASEAN, terkecuali Malaysia yang bersama-sama Indonesia merupakan negara pengekspor minyak. Persentase impor minyak bumi pada tahun 1978 untuk ketiga negara ASEAN non-eksportir minyak bumi adalah 21% untuk Thailand dan Pilipina, dan 24% untuk Singapura dari jumlah pengeluaran impor pada tahun 1978.

Kenyataan-kenyataan yang diungkapkan di atas menunjukkan bahwa negara-negara ASEAN sedang berada pada tahapan-tahapan industrialisasi

¹Somsak Tambunlertchai, "Import Substitution and Export Expansion: An Analysis of Industrialization Experience in Thailand," (*Research Report Series*, Faculty of Economics Thammasat University), Mei 1981.

Tabel 5

STRUKTUR IMPOR NEGARA-NEGARA ASEAN, 1960 DAN 1978 (Dalam Persentase)

	Bahan Makanan		Minyak Bumi		Komoditi Primer Lainnya		Alat Mesin dan Pengangkutan		Barang Buatan Pabrik Lainnya	
	1960	1978	1960	1978	1960	1978	1960	1978	1960	1978
Indonesia	23	18	5	9	10	6	17	36	45	31
Thailand	10	4	11	21	11	9	25	31	43	35
Pilipina	15	8	10	21	5	7	36	27	34	37
Malaysia	29	17	16	13	13	7	14	34	28	29
Singapura	21	10	15	24	38	9	7	29	19	28

Sumber: *World Development Report*, 1981.

yang berbeda-beda seperti tercermin pada rasio-industrialisasi yang berbeda antara satu dengan lainnya, peranan ekspor hasil pabrik serta indikator-indikator industrialisasi lainnya. Dengan uraian tersebut di atas maka dapatlah kita memasuki pembahasan mengenai strategi industrialisasi serta pengaruhnya terhadap kehidupan sosial di masing-masing negara.

INDUSTRIALISASI: IMPORT SUBSTITUTION VS. EXPORT SUBSTITUTION

Seperti telah diuraikan terdahulu, selama periode 1970-1979, negara-negara ASEAN telah berhasil mencapai laju pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, melampaui laju pertumbuhan ekonomi rata-rata dari kelompok negara berpenghasilan menengah maupun kelompok negara industri. Dengan pengecualian Pilipina yang mencapai laju pertumbuhan GNP sebesar 6,2% selama periode 1970-1979, keempat negara ASEAN lainnya mencatat angka pertumbuhan GNP di atas 7% setahun.

Kelompok negara lainnya yang juga mencatat laju pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi selama periode 1970-1979, adalah kelompok negara yang terletak di kawasan Asia Timur yaitu: Korea Selatan, Taiwan dan Hong Kong.

Hal yang menarik dari keberhasilan mempertahankan laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi bagi kedua kelompok tersebut adalah bahwa kedua kelompok tersebut menempuh strategi industrialisasi yang berbeda dalam memajukan ekonomi nasional masing-masing. Kelompok negara-negara ASEAN dengan pengecualian Singapura, dalam usaha memajukan ekonomi nasional mereka telah menempuh strategi pembangunan yang bersifat "inward-looking

oriented'' yaitu program industrialisasi yang bertumpu pada industri substitusi impor. Sementara itu kelompok yang kedua termasuk Singapura sejak semula telah menempuh strategi ''outward-looking oriented'' yang menekankan pada usaha peningkatan ekspor hasil pabrik yang bersifat padat karya dan memiliki keuntungan komparatif yang dinamik, pergeseran dari kebijaksanaan substitusi impor ke usaha promosi ekspor, pengembangan sektor pertanian khususnya produksi pangan sementara sektor industri juga mendapat perhatian utama. Inilah yang disebut substitusi ekspor ala Ranis.¹

Memperbandingkan strategi substitusi impor (inward-oriented strategy) dengan strategi substitusi ekspor (outward-oriented strategy) menjadi menarik dan penting karena adanya kenyataan empirik yang memperlihatkan bahwa negara-negara yang menempuh jalan pembangunan melalui strategi yang kedua tersebut, ternyata telah berhasil mencapai tingkat laju pertumbuhan yang cukup tinggi diikuti oleh pembagian pendapatan yang relatif baik (growth with equity). Seperti dapat disaksikan dalam Tabel 6, Taiwan dan Korea Selatan begitu juga Singapura selama dekade-dekade yang lewat senantiasa memperlihatkan angka pertumbuhan GNP yang tinggi dengan koefisien Gini yang bertahan pada angka sekitar 0,3 - 0,4, sedangkan Koefisien Gini untuk negara-negara ASEAN (tidak termasuk Singapura) memperlihatkan angka di atas 0,4.

Dalam hubungan dengan persoalan ''growth with equity'' ini Prof. Ranis antara lain mengemukakan:²

''Proceeding then to an examination of the past performance of the countries in the region, one group which emerges, characterized by unusually rapid growth rates (in excess of 10 per cent annually during the last decade) combined with good distributional outcomes, contains Taiwan, South Korea, Hong Kong, and Singapore. ... We also note that a second group which also has experienced growth at a respectable rate, i.e., better than 6 per cent annually, but whose internal equity problems are more serious and have worsened over time rather than improved, includes certainly the Philippines and Indonesia and, to a lesser extent, Thailand and Malaysia.''

Tentang kebijaksanaan pembangunan dari negara-negara ASEAN ini, Prof. Ranis selanjutnya mengatakan:³

''The main fuel in this type of development context has been traditional exports, and the main engine has continued to be import substituting industrialization under relatively heavy protection of one kind or another, plus all the other components of the arsenal of import substituting interventions which have been explained and analyzed at nauseum. Growth has been achieved then, by and large, as a consequence of a good natural resources endowment, an adequate entrepreneurial base, and the support of foreign capital, first aid, later private investment.''

¹Lihat Gustav Ranis, *op. cit.*, hal. 7-9.

²*Ibid*, hal. 2.

³*Ibid*, hal. 3.

Tabel 6

INDIKATOR-INDIKATOR EKONOMI BEBERAPA NEGARA ASIA

	1950	1960	1970	1973
1. Taiwan				
Laju pertumbuhan GNP/kap.	4,8	6,2	9,4	
Laju pertumbuhan ekspor	8,4	21,2	31,0	
Ekspor/GNP	11,9	11,9	32,6	52,5
X industri/X total (%)	7,8 ('52)	32,3	78,7	84,6
Gini Coefficient	0,58 ('53)	0,47 ('61)	0,28 ('72)	0,29 ('74)
2. Korea Selatan				
Laju pertumbuhan GNP/kap.	2,6	6,2	9,1	
Laju pertumbuhan ekspor	7,4	30,1	39,5	
Ekspor/GNP	2,0	2,4	14,7	29,4
X industri/X total (%)	-	14,0	77,4	87,7 ('75)
Gini Coefficient	-	0,34 ('66)	0,37	0,42 ('75)
3. Hong Kong				
Laju pertumbuhan GNP/kap.	3,6	6,8	6,1	
Laju pertumbuhan ekspor	2,7	11,0	6,9	
Ekspor/GNP	138,3	78,2	89,7	87,2
X industri/X total (%)		80,0	93,0	92,6 ('75)
Gini Coefficient			0,43 ('71)	
4. Singapura				
Laju pertumbuhan GNP/kap.		7,0	10,3	
Laju pertumbuhan ekspor (%)	-		-	
X/GNP			81,9	87,2
X industrial/X total		26,0	27,8	44,7 ('75)
Gini Coefficient	-	-	-	-
5. Indonesia				
Laju pertumbuhan GNP/kap.(%)	1,6	1,9	5,4	
Laju pertumbuhan ekspor (%)	4,9	4,7	36,2	
X/GNP	12,1	13,4	14,5	28,9
X industri/X total (%)			1,9	2,1
Gini Coefficient			0,46 ('71)	
6. Malaysia				
Laju pertumbuhan GNP/kap.(%)	0,3	3,1	4,3	
Laju pertumbuhan ekspor (%)	1,9	5,4	5,6	
X/GNP	57,5 ('55)	54,2	49,5	48,2
X industri/X total (%)		6,0	26,1	30,4 ('75)
Gini Coefficient	0,44	0,57	0,52	
7. Pilipina				
Laju pertumbuhan GNP/kap.(%)	3,9	2,3	3,7	
Laju pertumbuhan ekspor (%)	4,3	5,9	12,5	
X/GNP	17,4	13,3	13,9	16,3
X industri/X total (%)	7,0	7,5	20,6 ('75)	
Gini Coefficient	0,49 ('56)	0,50 ('61)	0,49	
8. Thailand				
Laju pertumbuhan GNP/kap.(%)	2,6	4,8	2,7	
Laju pertumbuhan ekspor (%)	2,1	8,3	11,0	
X/GNP	23,6	16,8	17,3	19,9
X industri/X total (%)	-	2,0	16,4	22,6
Gini Coefficient		0,51 ('62)	0,50	

Sumber: Gustav Ranis, *op. cit.*, hal. 4-5.

Mengapa negara-negara yang menganut strategi "outward-looking oriented" lebih berhasil dalam menciptakan pertumbuhan ekonomi yang pesat diikuti oleh pembagian pendapatan yang lebih adil (growth with equity)? Menurut Prof. Ranis, ada beberapa faktor yang menyebabkan berhasilnya diwujudkan pertumbuhan yang berkeadilan oleh negara-negara di kawasan Asia Timur (Korea Selatan, Taiwan, Hong Kong) tersebut. Faktor-faktor tersebut antara lain adalah:¹

Faktor yang pertama adalah bahwa negara-negara tersebut, meskipun juga menempuh kebijaksanaan industrialisasi melalui substitusi impor pada tahap awal dari proses industrialisasi mereka, tetapi kebijaksanaan itu tidaklah terlalu ekstensif dibandingkan dengan apa yang dilakukan oleh negara-negara yang menganut strategi "inward-looking oriented". Hal ini tercermin dari tingkat tarif efektif yang relatif lebih rendah, sehingga pada ketika industri substitusi impor mengalami kekurangan gairah di tahun 1960-an, negara-negara tersebut dengan mudah bergeser ke sektor industri ekspor yang sejak semula telah memperoleh perhatian melalui berbagai kebijaksanaan promosi ekspor (kebijaksanaan kurs valuta asing yang realistik, insentif-insentif otomatis lainnya dan lain-lain).

Faktor yang kedua adalah bahwa di negara-negara tersebut pada tahap awal dari proses industrialisasi mereka ternyata memang tidak mengabaikan sektor pertanian, khususnya peningkatan produksi bahan makanan. Bahkan investasi-investasi dalam bidang irigasi dan prasarana di pedesaan telah dilaksanakan dengan intensif sekali sejak pemerintahan kolonial Jepang di Taiwan dan Korea Selatan. Kebijaksanaan peningkatan produksi sektor pertanian ini dapat dicapai melalui usaha menjaga daya tukar (terms of trade) antara produksi sektor pertanian dan sektor industri ke arah yang tidak merugikan sektor pertanian, kenyataan yang tidak banyak dijumpai di negara-negara yang sedang melaksanakan proses industrialisasi.

Faktor ketiga adalah bahwa sejak semula, negara-negara tersebut juga telah memberikan perhatian terhadap usaha peningkatan kesempatan kerja di sektor non-pertanian khususnya di sektor industri melalui kebijaksanaan "decentralized-industrialization" sehingga rumah tangga desa dapat memperoleh sekitar 30-50% dari penghasilan mereka dari kegiatan industri pedesaan.

Faktor yang keempat adalah bahwa negara-negara tersebut juga lebih berhasil mengembangkan teknologi produksi yang lebih padat karya baik diukur dari "capital-labour ratio" maupun dilihat dari bagian buruh (labour share) dalam nilai produksi. Sebagai ilustrasi dapat dikemukakan bahwa bagian dari

¹ *Ibid.*, hal. 7-9.

buruh dalam nilai produksi industri di Taiwan tercatat sekitar 0,65 dibandingkan dengan sekitar 0,50 di Pilipina, angka mana juga memperlihatkan kecenderungan merosot.

Akhirnya, sebagai faktor yang terakhir, adalah bahwa kondisi awal yang dimiliki oleh negara-negara Asia Timur ini adalah berbeda dengan apa yang dimiliki oleh negara-negara di kawasan ASEAN (tidak termasuk Singapura). Keadaan awal yang menguntungkan itu adalah bahwa negara-negara tersebut telah berhasil melaksanakan program "landreform" sehingga tercipta distribusi pemilikan tanah yang relatif adil sejak masa pendudukan Jepang maupun sesudah Korea Selatan dan Taiwan mengalami kemerdekaan setelah selesainya Perang Dunia II. Kondisi awal lainnya yang juga berpengaruh terhadap keberhasilan pembangunan yang berkeadilan tersebut adalah tingkat melek huruf yang cukup tinggi di samping tradisi hidup dengan bekerja keras, semangat menabung yang tinggi dan berbagai faktor sosial-budaya lainnya.

Dari apa yang diungkapkan di atas, dapatlah diketahui bahwa keberhasilan dari negara-negara di kawasan Asia Timur (Korea Selatan, Taiwan dan Hong Kong) yang menganut strategi "outward-looking oriented" dalam pembangunan ekonomi mereka seperti tercermin dari angka pertumbuhan GNP yang cukup tinggi dibarengi dengan distribusi pendapatan yang relatif baik adalah terutama disebabkan oleh keberhasilan dalam mengembangkan industri yang memiliki keuntungan komparatif yang dinamik, sehingga industri substitusi ekspor dapat dikembangkan sebelum proses substitusi impor berlangsung secara meluas.

Dalam hubungan dengan kemandirian dan ketangguhan ekonomi nasional dari negara-negara yang menganut strategi "outward-looking oriented" tersebut terhadap kesulitan-kesulitan dan guncangan-guncangan yang bersifat eksternal, Bela Balassa mengungkapkan sebagai berikut:¹

"The findings point to the advantages of outward-oriented policies for export performance and for economic growth in the face of external shocks. Countries applying such policies experienced increase in their export market shares while losses in market shares occurred in countries characterized by inward orientation. Reliance on export promotion under an outward oriented strategy, in turn, favorably affected."

Meskipun kenyataan-kenyataan empirik telah membuktikan bahwa negara-negara yang menganut strategi "outward-looking oriented" telah berhasil mencapai laju pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dibarengi dengan distribusi pendapatan yang relatif baik serta lebih tangguh terhadap gon-

¹Bela Balassa, "The Newly-Industrializing Developing Countries After the Oil Crises" (World Bank Staff Working Paper No. 437, October 1980), hal. 53.

cangan-goncangan yang bersifat eksternal, mungkin adalah tidak bijaksana untuk merekomendasikan tanpa reserve strategi tersebut bagi pembangunan negara-negara di kawasan ASEAN. Hal ini terutama disebabkan bukan saja karena adanya perbedaan dalam kondisi awal yang dimiliki oleh kedua kelompok negara seperti telah dikemukakan di atas, tetapi juga sulit dibayangkan kesulitan yang dihadapi oleh negara yang hendak bergeser ke strategi ekspor substitusi dalam keadaan di mana substitusi impor telah berlangsung secara meluas untuk waktu yang lama. Sebagai ilustrasi dapat dikemukakan bahwa tidak sedikit kesulitan yang dialami oleh Pilipina dan Malaysia dalam meng-ekspor plywood mereka yang merupakan komoditi hasil industri yang bahan mentahnya dihasilkan oleh kedua negara tersebut, karena adanya persaingan yang tajam baik dalam mutu maupun harga dengan produksi ekspor Korea Selatan dan Taiwan.¹

Namun demikian, mungkin perlu dikemukakan bahwa dalam rangka usaha menciptakan laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi yang dibarengi dengan pembagian pendapatan yang relatif adil, sudah tiba masanya untuk mengembangkan secara serius dan sistematis kebijaksanaan industri yang mampu mendorong ekspor barang jadi (manufactured products) dari bahan mentah yang dihasilkan di dalam negeri.

Dalam usaha mengembangkan ekspor barang jadi yang berasal dari bahan mentah produksi dalam negeri ini, ada beberapa faktor positif yang tersedia yaitu: (a) telah adanya beberapa jenis industri dasar sebagai hasil dari pembangunan industri di Indonesia; dan (b) upah buruh yang relatif murah dan kecenderungan peningkatan upah buruh di negara-negara industri lainnya.

Dalam usaha meningkatkan ekspor barang jadi produksi industri ini yang memerlukan modal dan teknologi, ada beberapa alternatif yang tersedia. Pertama, bahwa kegiatan itu mungkin dapat dimulai dalam skala kecil dengan tenaga kerja dan modal dalam negeri, dan kemudian kegiatan itu dapat ditingkatkan setelah modal, teknologi dan pasar berkembang secara bertahap. Alternatif yang kedua adalah mengimpor teknologi dari luar negeri, menyediakan modal di dalam negeri dan kemudian mengembangkan pasar. Alternatif ketiga adalah mengundang investor asing dengan modal, peralatan dan teknologinya dengan mengusahakan partisipasi domestik secara maksimal.²

¹Lihat Akira Hirata, "Export Substitution in Asia: A Speculative Approach to the Case of Plywood" dalam *New Directions of Asia's Development Strategies*, *op. cit.*, hal. 184-199.

²Lihat Basri Hasanuddin, "The Competitiveness of Indonesia's Exports of Manufactures," *ibid.*, hal. 119-137.

PENUTUP

Kesimpulan yang dapat ditarik dari uraian di depan adalah bahwa negara-negara ASEAN selama dekade 1970-an telah berhasil mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, bahkan lebih tinggi dari tingkat pertumbuhan ekonomi rata-rata yang dicapai baik oleh negara-negara yang masuk dalam kelompok berpenghasilan menengah, maupun kelompok negara industri. Selama periode 1970-1979, negara-negara ASEAN dapat mencapai laju pertumbuhan GDP antara 6,2 - 8,4% setahun. Indonesia selama periode tersebut laju pertumbuhan GDP Indonesia tercatat sebesar 7,6% setahun.

Salah satu faktor yang mendorong laju pertumbuhan GDP tersebut adalah karena keberhasilan dari masing-masing negara dalam meningkatkan berbagai sektor ekonomi terutama sektor industri dan jasa. Selama periode tersebut sektor industri negara-negara ASEAN mengalami laju pertumbuhan sekitar 8-11% setahun sedangkan sektor jasa mencatat laju pertumbuhan antara 5,5 - 9,2% setahun. Selama periode tersebut, Indonesia mencatat laju pertumbuhan sektor jasa tertinggi sebesar 9,2% setahun. Dalam pada itu sektor pertanian hanya bertumbuh dengan kecepatan antara 1,7% untuk Singapura dan 5,4% untuk Thailand.

Program industrialisasi yang dilaksanakan oleh masing-masing negara, di samping berhasil mengubah struktur ekonomi masing-masing negara, juga telah berhasil mengubah struktur perdagangan luar negeri baik ekspor maupun impor. Dengan pengecualian Indonesia, semua negara ASEAN telah berhasil beranjak dari siklus industri substitusi impor ke siklus industri seperti tercermin dari peranan ekspor barang hasil pabrik yang semakin meningkat dari masing-masing negara. Pada tahun 1978, ekspor hasil pabrik dari negara-negara ASEAN adalah 2% untuk Indonesia, 25% untuk Thailand, 34% untuk Pilipina, 21% untuk Malaysia dan 46% untuk Singapura dari seluruh penerimaan ekspor pada tahun 1978. Kenyataan bahwa Indonesia barulah berhasil mengekspor sekitar 2% dari penghasilan ekspornya dalam bentuk ekspor barang buatan pabrik (manufactured products), membuktikan bahwa Indonesia barulah berada pada taraf permulaan dari siklus industri untuk ekspor setelah menjalani proses substitusi impor.

Dengan memperhatikan kebijaksanaan-kebijaksanaan industrialisasi maupun indikator-indikator industrialisasi lainnya, maka dapat diketahui bahwa negara-negara ASEAN dengan pengecualian Singapura, telah menempuh jalan industrialisasi melalui strategi "inward-looking oriented," untuk membedakannya dengan strategi "outward-looking oriented" yang dianut oleh negara-negara di kawasan Asia Timur (Korea Selatan, Taiwan dan Hong

Kong). Berbagai pengamat terkemuka di bidang ekonomi (Gustav Ranis, Bella Balassa, Hans Siregar) menemukan bahwa strategi industrialisasi yang bersifat "outward-looking oriented" atau "export substitution" ala Ranis, adalah merupakan kunci dari keberhasilan dari negara-negara di kawasan Asia Timur tersebut dalam menciptakan laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi dibarengi dengan keadaan distribusi pendapatan yang makin baik. Di lain pihak kebijaksanaan industrialisasi melalui strategi "inward-looking oriented" seperti dianut oleh negara-negara ASEAN dengan pengecualian Singapura, meskipun berhasil dalam menciptakan laju pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi, tetapi dalam kenyataannya kurang berhasil dalam mengatasi persoalan ketimpangan pembagian pendapatan yang dialami oleh masing-masing negara.¹

Salah satu usaha yang dapat dilakukan dalam rangka mengatasi ketimpangan pembagian pendapatan di kalangan negara-negara ASEAN dan khususnya di Indonesia, adalah segera beranjak dari industri substitusi impor ke industri substitusi ekspor dengan jalan mengembangkan dan mempromosikan komoditi ekspor padat modal dan ekspor hasil industri yang memiliki keuntungan komparatif (*comparative advantage*) yang dinamik. Meskipun pergeseran dari siklus industri substitusi impor ke siklus industri untuk ekspor merupakan taraf yang paling berat dari proses industrialisasi, tetapi usaha ini menuntut pelaksanaan yang makin serius dan sistematis.

Adalah cukup menggembirakan bahwa langkah-langkah ke arah itu telah mulai dan sedang dilaksanakan di kalangan negara-negara ASEAN khususnya di Indonesia dengan berbagai kebijaksanaan promosi ekspor hasil industri yang mengandung komponen dalam negeri yang makin meningkat. Apa yang hendak ditekankan di sini, adalah bahwa hendaknya langkah-langkah tersebut dilaksanakan secara lebih sistematis.

¹Mengenai trend Pembagian Pendapatan di negara-negara Asia, lihat Harry T. Oshima, "Notes on Trends in Asian Household Income Distribution: An Overview," (Discussion Paper, Gadjah Mada University, November 7, 1981).

BEBERAPA POKOK PIKIRAN TENTANG PERANAN SWASTA DALAM PROSES INDUSTRIALISASI*

B.A. SURIADJAYA

PENDAHULUAN

Industrialisasi di suatu negara memiliki berbagai tujuan. Dari segi ekonomi, industrialisasi bertujuan untuk melaksanakan modernisasi dalam struktur ekonomi, sehingga pendapatan nasional dapat ditingkatkan, menyediakan lapangan kerja baru, meningkatkan produktivitas, melepaskan diri dari ketergantungan terhadap luar negeri dan mendukung sektor pertanian.

Industrialisasi bukan saja bertujuan ekonomis, akan tetapi juga politis, pertahanan dan sosial. Namun demikian, norma-norma efisiensi dalam produksi, pembiayaan, pemasaran dan tenaga kerja harus tetap memegang peranan penting dalam industrialisasi, sehingga dengan demikian produk-produk yang dihasilkan dapat terjangkau oleh masyarakat dan mampu bersaing, baik di pasaran luar negeri, maupun di pasaran dalam negeri terhadap barang-barang impor.

Untuk menyelesaikan industrialisasi, pemerintah mempunyai peranan yang tidak kecil artinya, yaitu dalam menciptakan iklim ekonomi yang sehat dan stabil, sedangkan pihak swasta juga mempunyai peranan yang penting, yaitu dalam membina dan memajukan kewiraswastaan. Dengan demikian dapat disimpulkan, bahwa industrialisasi merupakan proyek nasional yang sangat besar yang tidak hanya melibatkan pihak pemerintah, akan tetapi juga pihak swasta.

Dalam makalah ini kami ingin meneropong perkembangan industri di negara kita dan juga beberapa aspek yang berkaitan dengan industrialisasi.

*Makalah disampaikan pada Seminar Industrialisasi Dalam Rangka Pembangunan Nasional, diselenggarakan oleh CSIS, Jakarta, 10-12 Desember 1981. Ir. B.A. SURIADJAYA adalah industriawan terkemuka di Jakarta.

Perlu kami tekankan di sini, bahwa "frame of reference" yang digunakan dalam makalah ini hanyalah terbatas pada industri manufaktur (manufacturing industry).

PERKEMBANGAN INDUSTRI DI INDONESIA

Dibandingkan dengan negara-negara ASEAN lainnya, perkembangan industri di Indonesia sangat terlambat. Pertumbuhan yang cepat baru terlihat dalam pemerintahan Orde Baru, berkat usaha pemerintah untuk memajukan pertumbuhan industri di negara kita. Perkembangan industri di Indonesia dapat dibagi dalam 2 tahap, yaitu tahap pertama, yang dimulai dari kemerdekaan Indonesia sampai dengan tahun 1966. Kemudian tahap kedua, yang berlangsung dari tahun 1967 sampai sekarang.

a. 1945 - 1966

Sejak proklamasi kemerdekaan sampai tahun 1950 belum banyak perhatian dapat diberikan kepada perkembangan industri. Ini disebabkan karena dalam revolusi fisik kita sibuk mempertahankan kemerdekaan dan kesatuan negara kita, dan hampir tidak ada waktu untuk memikirkan hal-hal yang berhubungan dengan industrialisasi. Baru sesudah pemulihan kedaulatan terlihat adanya usaha-usaha ke arah itu. Pada tahun 1951 telah dibentuk Panitia Industrialisasi yang ditugaskan untuk memberikan saran-saran kepada pemerintah mengenai industrialisasi Indonesia. Dalam laporannya, badan tersebut berpendapat sebagai berikut:

- i. Bahwa keadaan ekonomi Indonesia pada waktu itu (1951) memaksa pemerintah yang memimpin perkembangan ekonomi dengan memperhatikan pula inisiatif swasta. Jadi pemerintah di sini berperan sebagai "agent of development".
- ii. Tujuan industrialisasi adalah: Pertama, untuk mencapai struktur ekonomi yang seimbang. Kedua, untuk menampung tenaga kerja baru akibat pertambahan penduduk; dan ketiga, untuk meningkatkan pendapatan nasional.
- iii. Dasar industri adalah industri kecil dan industri sedang.

Selanjutnya dalam tahun lima puluhan sempat dibentuk Dewan Perancang Nasional (Depernas) yang merupakan pelopor Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) yang sekarang. Beberapa cetak biru telah dihasilkan, termasuk Rencana Pembangunan Semesta 8 tahun yang dimulai pada tahun 1961 dan berakhir pada tahun 1969. Karena perkembangan politik yang tidak stabil, hasil-hasil yang diperoleh masih belum memadai. Dalam rencana itu terlihat perbedaan pada tekanan dan approach yang menyangkut

strategi industrialisasi di Indonesia. Mengenai jenis teknologi yang akan dipakai serta pameran utamanya dalam proses tersebut, apakah 100% pemerintah atau campuran antara pemerintah dan swasta, masih belum jelas.

b. 1967 - 1981

Sejak permulaan Orde Baru, arah proses industrialisasi makin jelas. Juga perhatian akan mendesaknya pengembangan industri, di samping pengembangan sektor pertanian, makin nyata. Hal itu dapat dilihat dari Repelita I dan Repelita II. Dalam Repelita III digariskan bobot yang makin besar dalam pembangunan sektor industri. Sektor industri diharapkan akan mendapatkan bobot yang lebih besar lagi dalam Repelita IV.

Dalam Repelita I, industri dikembangkan untuk menunjang sektor pertanian. Repelita II, meningkatkan pembangunan industri yang mengolah bahan mentah menjadi bahan baku, dan Repelita III, meningkatkan pembangunan industri yang mengolah bahan baku menjadi barang jadi. Selanjutnya dalam Repelita IV, meningkatkan pembangunan industri yang dapat menghasilkan mesin-mesin untuk industri, baik industri berat maupun industri ringan. Sektor industri dalam Repelita III ini diharapkan akan mempunyai peranan penting dalam mencapai terwujudnya Trilogi Pembangunan, yaitu:

- Pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya;
- Pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi;
- Stabilitas nasional yang sehat dan dinamis.

Dalam Repelita III pertumbuhan ekonomi diharapkan sebesar rata-rata 6,5% per tahun. Dalam jangka waktu yang sama diperkirakan, bahwa laju pertumbuhan sektor industri akan mencapai rata-rata 11% per tahun. Kenyataan selama 10 tahun terakhir ini menunjukkan, bahwa pemerintah telah menyediakan peranan yang lebih luas kepada pihak swasta dalam proses industrialisasi.

Dibandingkan dengan negara-negara maju, posisi industri Indonesia masih dalam tahap permulaan, bahkan masih merupakan embrio dalam beberapa bidang tertentu. Kehidupan ekonomi Indonesia masih didominasi oleh sektor pertanian dan pertambangan. Penghasil devisa utama Indonesia adalah ekspor minyak bumi dan hasil pertanian, sebagai bahan mentah atau setengah jadi. Pertumbuhan industri Indonesia akhir-akhir ini secara prosentual memang cepat, yaitu selama Pelita II mencapai laju 12% per tahun, dengan perincian: pertumbuhan industri ringan sebesar 10-14% per tahun, industri kimia 26%, industri logam 17-18%; sedangkan pertumbuhan industri kecil hanya mencapai 5% per tahun.

Selama Repelita II pertumbuhan tenaga kerja yang aktif di bidang industri hanya 6% per tahun.

Jumlah industri menurut ukurannya, berdasarkan sensus industri 1974-1975, adalah sebagai berikut:

Ukuran		Jumlah	Persen
Industri kecil	(5-19 karyawan)	48.221	87,2
Industri sedang	(20-99 karyawan)	5.746	10,4
Industri besar	(100 karyawan atau lebih)	1.306	2,4
		55.273	100

Dari uraian sederhana di atas makin jelas, bahwa dunia industri di Indonesia masih dalam taraf permulaan; masih banyak yang dapat dikerjakan, dan cakrawala kegiatannya masih terbuka luas.

Sebagian besar dari industri di Indonesia berukuran kecil, yang masih jauh untuk dapat memenuhi kebutuhan rakyat Indonesia yang berjumlah 151 juta pada tahun 1981. Jelas kiranya, bahwa peningkatan pembangunan industri sedang dan besar sudah sangat mendesak.

Perkenankanlah dalam kesempatan ini kami juga menjelaskan mengenai industri permobilan di Indonesia.

Industri permobilan memegang peranan yang sangat penting dalam pembangunan ekonomi di Indonesia, yakni untuk memperlancar angkutan penumpang dan barang. Walaupun Indonesia terdiri dari 13.667 pulau (992 di antaranya berpenduduk), angkutan jalan raya ternyata memegang peranan yang jauh lebih besar daripada peranan angkutan laut. Berdasarkan survei Departemen Perhubungan yang bekerja sama dengan Departemen Pekerjaan Umum, selama tahun 1980/1981, dari 100 juta ton lebih barang yang diangkut antar kabupaten, 74% di antaranya berlangsung melalui jalan raya, 22% melalui laut dan sungai, dan hanya 4% melalui udara. Selama tahun yang sama, dari 500 juta lebih perjalanan angkutan penumpang, 92% di antaranya berlangsung melalui jalan raya, 5% melalui kereta api, 2% melalui laut dan sungai, dan hanya 1% melalui udara. Berdasarkan studi tersebut hal itu disebabkan oleh pertumbuhan yang cepat dari automotive industri di Indonesia, di samping perbaikan dan perluasan sarana jalan raya. Dewasa ini jumlah mobil di daerah-daerah Luar Jawa masih sangat kurang, terlebih-lebih dengan semakin ditingkatkannya pembangunan di daerah-daerah tersebut.

Perbandingan antara jumlah mobil dan luas daerah di Indonesia pada tahun 1979 adalah sebagai berikut:

Daerah	Jumlah mobil	Persentase	Luas Daerah Km ²	Persentase
1. Sumatera	176.766	17,1	473.606	24,67
2. Jakarta	289.149	28,1	590	0,03
3. Jawa (di luar Jakarta)	453.495	44,0	131.597	6,86
4. Kalimantan	30.617	3,0	539.460	28,10
5. Sulawesi	37.216	3,6	189.216	9,86
6. Daerah-daerah lain	43.294	4,2	584.974	30,48
Indonesia	1.030.537	100,0	1.919.443	100,00

Data di atas menunjukkan, bahwa Jawa (termasuk Jakarta) yang luasnya hanya 6,9% dari luas Indonesia, telah menyerap 72,1% dari jumlah mobil yang ada di Indonesia, sedangkan Jakarta yang luasnya hanya 0,03% dari luas Indonesia telah menyerap 28,1% daripadanya. Selama periode 1973-1979 jumlah mobil di Indonesia telah mengalami kenaikan yang lebih besar dibandingkan dengan laju pertumbuhan penduduk. Hal ini dapat dilihat dari rasio jumlah mobil per 1.000 penduduk. Dari tahun 1973 sampai tahun 1979 angka tersebut telah meningkat dari 3,8 menjadi 7,1.

BEBERAPA ASPEK INDUSTRIALISASI

Strategi Industrialisasi

Dalam bab pendahuluan telah diuraikan tujuan industrialisasi, yang pada hakikatnya tidak saja dipengaruhi faktor-faktor ekonomis, tetapi juga memperhatikan faktor-faktor sosial, politis dan pertahanan.

Dalam meletakkan dasar-dasar bagi proses industrialisasi ini, kiranya penting sekali menentukan strategi manakah yang harus digunakan untuk mencapai tujuan tersebut.

Dari pengamatan yang kami lakukan, arah dan jalan yang selama ini digariskan dan ditempuh Pemerintah Republik Indonesia adalah yang terbaik, yaitu:

- a. mengembangkan industri dasar sebagai sumber produksi bahan-bahan kebutuhan pembangunan dan bahan dasar industri menengah dan ringan, di samping berfungsi pula sebagai penghasil devisa;
- b. mengembangkan industri menengah dan kecil yang menghasilkan substitusi barang impor. Beberapa unit produksi yang dapat memanfaatkan tersedianya bahan baku di dalam negeri dapat pula berfungsi sebagai penghasil devisa.

Dengan perhitungan yang cermat dan pengarahan yang seksama kiranya kita boleh berbesar hati bahwa pertumbuhan industrialisasi dapat dipercepat.

Peranan Sektor Swasta

Dalam Garis-garis Besar Haluan Negara 1978 antara lain disebutkan, bahwa untuk meningkatkan partisipasi masyarakat yang lebih aktif dalam pembangunan, maka perluasan dunia usaha swasta nasional haruslah mendapat perhatian yang sungguh-sungguh. Memang dalam pembangunan ekonomi pada umumnya, dan pertumbuhan industri pada khususnya, sektor swasta memegang peranan penting. Hal ini terlihat secara menyolok di negara-negara Barat dan Jepang. Sejarah dari negara-negara Eropa Barat di masa lampau menunjukkan, bahwa sektor swastalah yang mencetuskan pertumbuhan ekonomi yang tinggi.

Di kawasan Asia, Jepang telah mempelopori pembangunan ekonomi di abad ke-19. Setelah mendapatkan dorongan yang besar dari pihak pemerintah, maka pada bagian kedua dari abad ke-19, timbullah sejumlah "trading houses" swasta di negara tersebut, yang kemudian dikenal dengan nama Sogo Shosha. Peranan "trading houses" tersebut sangat besar dalam pembangunan ekonomi Jepang.

Di beberapa negara komunis, seperti Yugoslavia dan Hongaria, peranan swasta dalam batas-batas tertentu telah diperkenankan, dengan maksud untuk memajukan sektor pertanian, industri kecil, dan jasa.

Di Indonesia, peranan swasta dalam bidang industri, khususnya industri manufaktur, cukup meyakinkan. Pertumbuhan cepat dalam industri manufaktur terjadi terutama sejak jaman Orde Baru. Dalam periode 1971-1980, laju pertumbuhan GDP adalah sebesar 7,86% per tahun, sedangkan laju pertumbuhan industri manufaktur adalah 13,80 % per tahun. Dari tahun 1971 ke tahun 1980, peranan industri manufaktur dalam GDP telah mengalami peningkatan dari 8,8% pada tahun 1971 menjadi 14,32% pada tahun 1980 (atas harga konstan 1973).

Peranan Pemerintah dan Kebijaksanaannya

a. Pembagian Jelas Sektor Pemerintah, Koperasi dan Swasta

Semenjak Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya, secara praktis perusahaan negara, swasta dan koperasi telah langsung melibatkan diri dalam pembangunan ekonomi. Perusahaan negara tampil di dalam memberi arti pada ayat 2 dan 3 pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, yaitu yang bersangkutan dengan: pertama, cabang produksi yang penting bagi negara dan

menguasai hidup orang banyak, dan kedua: pelaksanaan wewenang negara akan bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya bagi kemakmuran rakyat. Koperasi adalah lembaga ekonomi yang berwatak sosial, yaitu sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan, dan digunakan pula sebagai salah satu wadah utama untuk membina kemampuan golongan ekonomi kecil. Usaha swasta dimiliki dan dikelola oleh pihak swasta dengan tujuan utama untuk memperoleh laba.

Kalau kita memperhatikan perkembangan ketiga lembaga tersebut, ternyata masih belum terdapat batas-batas yang nyata bagi bidang usaha masing-masing.

Seyogyanya di masa mendatang dapat ditentukan batas-batas yang lebih jelas mengenai sektor-sektor mana yang merupakan bidang usaha pemerintah, koperasi dan swasta.

b. Menciptakan Iklim yang Sehat bagi Pertumbuhan Investasi Swasta

Investasi swasta berorientasi pada laba yang dapat diharapkan di masa mendatang, dan karena itu sangat terpengaruh oleh "investment climate" yang ada. Unsur-unsur yang mempengaruhi iklim tersebut dapat diperinci sebagai di bawah ini:

1) Adanya Kemantapan Kondisi Usaha

Pada umumnya para investor swasta berpegang pada kebijaksanaan pemerintah yang ada dan mengharapkan agar kebijaksanaan tersebut di kemudian hari tidak akan mengalami perubahan yang dapat merugikan investor-investor tersebut. Karenanya penting sekali diusahakan agar supaya terdapat konsistensi dalam peraturan-peraturan dan kebijaksanaan pemerintah, sehingga para investor tidak ragu-ragu melakukan investasi dalam usaha barunya.

2) Pemberian Incentive Kepada Investor

Hal ini sudah dilakukan oleh BKPM dan mencakup berbagai fasilitas sebagai berikut:

- a) *Dalam bidang perpajakan:* pemutihan modal untuk investasi, pembebasan bea meterai modal, tax holiday, investment allowance, pembebasan pajak dividen, kompensasi kerugian, penghapusan yang dipercepat, dan pembebasan bea balik nama atas kapal.
- b) *Bea masuk:* pembebasan/keringanan bea masuk dan pungutan-pungutan lainnya atas mesin/peralatan yang diperlukan untuk produksi, pembebasan/keringanan bea masuk dan pungutan lain untuk bahan baku/penolong paling lama untuk keperluan 2 tahun sejak impornya yang pertama.

- c) *Jaminan transfer*: bagi investor asing untuk keuntungan perusahaan sesuai ketentuan perpajakan, biaya-biaya yang berhubungan dengan penggunaan tenaga asing, pelunasan pokok pinjaman, penyusutan alat-alat tetap dan kompensasi dalam hal nasionalisasi.

Penting sekali pemberian incentive tersebut dapat tetap dipertahankan.

3) *Bimbingan dan Pengarahan*

Program yang telah digariskan oleh pemerintah dalam bidang industri tertentu (kendaraan, elektronika, dan sebagainya) diawali dengan tahap perakitan yang kemudian harus menuju ke full-manufacturing. Khususnya bagi perusahaan patungan PMA, kiranya penting sekali bimbingan dan pengarahan pihak pemerintah, untuk secara pragmatis menentukan jadwal menuju ke full-manufacturing, sehingga memperbesar nilai tambah dari produk yang dihasilkan, dan memanfaatkan terjadinya transfer of technology.

4) *Pemberian Informasi yang Memadai*

Yang dibutuhkan oleh para calon investor dalam negeri adalah informasi mengenai bidang-bidang usaha yang terbuka bagi mereka, besarnya produksi dibandingkan dengan permintaan, kapasitas produksi yang telah ada, di mana letak dan potensi pasarannya, income distribution dari penduduk dan sebagainya. Di Indonesia informasi semacam itu masih sangat langka. Para calon investor yang mempunyai kemampuan dapat melakukan studi sendiri, atau meyerahkan studi tersebut kepada konsultan. Ada kalanya hasil studi yang diperoleh menyesatkan, karena didasarkan atas perkiraan-perkiraan yang kasar. Sebagai akibatnya, sering terjadi investasi yang salah arah, sehingga mengakibatkan pemborosan modal yang besar. Adanya sumber informasi yang kompeten akan sangat membantu terutama bagi pengusaha di daerah yang karena lokasi dan kemampuannya belum mempunyai "access" kepada informasi itu. Data-data impor berbagai jenis mesin dan kebutuhan lainnya akan memberikan gambaran akan kesempatan yang terbuka bagi mereka untuk melebarkan usahanya.

Alih Teknologi

Dalam proses industrialisasi, teknologi merupakan faktor kunci pula. Teknologi merupakan hasil dari penelitian dan pengembangan, sehingga kemajuan teknologi sangat erat hubungannya dengan dana yang tersedia untuk penelitian dan pengembangan (R & D).

Sebagai ilustrasi dapat dikemukakan di sini, bahwa di negara-negara maju, persentase dana R & D terhadap produk bruto nasional berkisar sekitar 2%, sedangkan di negara-negara berkembang hanya sekitar 0,2%. Mengingat adanya perbedaan angka absolut yang besar antara GDP di negara maju dan di negara berkembang, dapat dibayangkan betapa besarnya perbedaan absolut biaya R & D yang dikeluarkan di negara-negara berkembang dibandingkan dengan negara-negara maju.

Berdasarkan pertimbangan di atas, dan mengingat bahwa dalam R & D dikenal efek "momentum", di mana R & D hanya efektif dalam skala besar, dapatlah kita simpulkan bahwa tidaklah mungkin untuk mengejar ketinggalan kita di bidang teknologi dengan cara mengembangkan sendiri teknologi di bidang-bidang tertentu. Karena itu amatlah penting bagi kita untuk meningkatkan alih teknologi dari negara-negara maju ke negara kita. Pada akhirnya tugas riset harus dapat dikembangkan di Indonesia juga.

Aspek teknologi ini adalah aspek yang paling kompleks dalam proses industrialisasi. Adalah wajar bahwa negara-negara maju lebih berminat untuk menjual hasil produksinya ke negara kita, daripada menerima royalties dari proses pembuatan hasil produksi di Indonesia.

Dalam alih teknologi kerjasama antara pemerintah dan pihak swasta amat penting. Pihak swasta dalam hal meningkatkan ketrampilan untuk mengalihkan teknologi tersebut, sedangkan pemerintah berusaha dalam pengaturan undang-undang manufakturing yang memungkinkan proses tersebut terjadi secara konsisten dan lancar. Istilah "proteksi" di sini hendaknya dikaitkan dengan biaya alih teknologi dan bukan semata-mata terhadap usaha pemasaran produk akhir di dalam negeri.

High Cost Economy

Kita semua menyadari, bahwa oleh terbatasnya kemampuan ekonomi dan keuangan negara, masih terdapat hambatan-hambatan bagi perkembangan industrialisasi di Indonesia. Sebagai contoh dapat dikemukakan antara lain, langkanya modal di dalam negeri, tingginya harga tanah, belum sempurnanya sarana-sarana umum dan sebagainya. Sungguhpun kita mengetahui, bahwa upah buruh di negara kita tergolong cukup rendah, namun perlu diperhatikan bahwa kaitan antara upah buruh dan biaya produksi terletak pada nilai output dari buruh yang bersangkutan. Dengan perkataan lain, efisiensi tenaga kerja kita memerlukan penelitian yang seksama untuk studi perbandingan apakah upah karyawan yang rendah di negara kita ini memang dapat merupakan faktor penentu dalam menghasilkan biaya produksi yang lebih kompetitif.

Dalam usaha untuk meringankan biaya produksi masih dapat ditempuh dengan menghilangkan berbagai unsur biaya, seperti di bidang perpajakan, transpor dan lain sebagainya, sehingga dapat meningkatkan daya saing produksi, khususnya bagi produksi untuk ekspor.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian kami di atas, kami telah sampai kepada kesimpulan sebagai berikut:

1. Industrialisasi bukan saja bertujuan ekonomis, tetapi juga politis, pertahanan dan sosial. Namun demikian, norma-norma efisiensi dalam produksi, pembiayaan, pemasaran dan tenaga kerja harus tetap memegang peranan penting dalam industrialisasi.
2. Industrialisasi merupakan proyek nasional yang sangat besar yang tidak hanya melibatkan pihak pemerintah akan tetapi juga pihak swasta.
3. Strategi industrialisasi adalah untuk membuat produk-produk yang dahulunya diimpor dan untuk memperoleh devisa dengan mengekspornya.
4. Peranan swasta di bidang industri sangat besar. Dari tahun 1971 ke tahun 1980, peranan industri manufaktur dalam GDP telah mengalami peningkatan dari 8,8% pada tahun 1971 menjadi 14,32% pada tahun 1980.
5. Untuk menciptakan iklim investasi dalam industri yang mantap, pemerintah perlu menentukan batas-batas yang lebih jelas mengenai sektor-sektor mana yang merupakan bidang usaha pemerintah, koperasi dan swasta. Di samping itu perlu dijaga konsistensi dalam peraturan-peraturan dan kebijaksanaan pemerintah. Begitu pula diharapkan adanya bimbingan dan follow-up dari pihak pemerintah dalam rangka mencapai program full-manufacturing. Akhirnya diharapkan adanya pusat informasi bagi calon-calon investor untuk memberikan kesempatan lebih luas lagi kepada para pengusaha dan menghindarkan terjadinya pemborosan modal akibat investasi yang salah arah.
6. Pemerintah dan pihak swasta keduanya harus dapat berkomunikasi untuk mencoba memperkecil biaya produksi.
7. Akhirnya pemerintah hendaknya memberikan dorongan kepada pihak swasta untuk pada saatnya mengembangkan R & D sebagai tulang punggung industrialisasi.

